

UiO : **Det juridiske fakultet**

Hvilke rettslige virkemidler for å avhjelpe vanskeligstiltes situasjon på boligmarkedet eksisterer i dag, og hvordan virker disse?

Kandidatnummer: 698

Leveringsfrist: 25.11.2014

Antall ord: 15937



Innholdsfortegnelse

1	AVHANDLINGENS TEMA OG PROBLEMSTILLING	1
2	RETTSKILDER OG METODE.....	2
2.1	Nasjonale rettskilder	2
2.1.1	Lov om helse og omsorgstjenesten i kommunen og lov om sosiale tjenester i NAV.....	2
2.1.2	Lover angående Husbankens ytelser	3
2.1.3	Rettspraksis.....	4
2.1.4	Annet	4
2.2	Internasjonale rettskilder.....	5
2.3	Begreper i oppgaven	6
2.3.1	Bruker, borger, innbygger, enkeltperson, søker, vanskeligstilt	6
2.3.2	Faktisk rettighet/rettskrav	6
2.3.3	Boevne og betalingsevne	7
2.4	Den videre fremstilling	8
3	HVEM ER VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET?	8
4	OM BOLIGPOLITIKK OG BOLIGMARKEDET	9
4.1	Om den sosiale boligpolitikken.....	10
5	HVILKE RETTSLIGE VIRKEMIDLER FOR VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET EKSISTERER I DAG, OG HVORDAN VIRKER DE?....	11
5.1	Kommunens medvirkningsansvar.....	11
5.1.1	Kommunal bolig. Tildeling, prioritering og venteliste.....	12
5.1.2	Hvilke boliger disponerer kommunen	14
5.1.3	Råd og veiledning	16
5.2	Bolig for personer med nedsatt funksjonsevne	17
5.2.1	Kommunens ansvar etter hotl. § 3-7.....	18
5.2.2	Andre ordninger.....	21
5.3	Kommunens ansvar for å skaffe midlertidig bolig.....	22
5.3.1	Hva skal ytes?.....	22
5.3.2	Hvem er ansvarlig?.....	24
5.3.3	Om begrepene botilbud og midlertidig.....	25
5.4	Husbanken. Start- og grunnlån, boligtilskudd og bostøtte.....	26
5.4.1	Start- og grunnlån	26

5.4.2	Boligtilskudd	28
5.4.3	Bostøtte.....	31
5.4.4	Samlet om Husbankens ytelser	32
6	BOLIG FOR VANSKELIGSTILTE I EMK	34
7	HVA GJØRES/KAN GJØRES? AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	36
7.1	Samlet om funnene i avhandlingen	36
7.2	Viktige tiltak og utviklingen fremover.....	36
	LITTERATURLISTE.....	1
7.3	Lover	1
7.4	Konvensjoner	2
7.5	Forskrifter.....	2
7.6	Forarbeider	3
7.7	Stortingsdokumenter utenfor lovbehandling.....	4
7.8	Rundskriv	4
7.9	Retningslinjer og veiledere	4
7.10	Nasjonal rettspraksis	5
7.11	Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol.....	5
7.12	Uttalelser fra sivilombudsmannen	5
7.13	Utgivelser fra departementene	5
7.14	Utgivelser fra den øvrige forvaltning	6
7.15	Litteratur.....	6
7.16	Statistikk, undersøkelser, rapporter.....	7
7.17	Nyhetsartikler.....	8
7.18	Nettsider.....	8

1 Avhandlingens tema og problemstilling

Temaet for avhandlingen er som tittelen sier hvilke rettslige virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet som eksisterer i dag, og hvordan disse virker. Nærmere bestemt hvilke virkemidler som eksisterer i Norge per i dag.

Bolig representerer et helt grunnleggende behov for mennesker. Boligen er en forutsetning for personers mulighet til å ta utdanning, delta i arbeidslivet, oppsøke og motta helsehjelp, stifte en familie, ha privatliv, rett og slett skape et verdig og tilfredsstillende liv. Uten et fast bosted og en adresse er det bla. svært vanskelig å skaffe arbeide, og å motta ytelser fra det offentlige. Boligen representerer også for de fleste en trygg base, et sted å komme hjem til, og utfolde sitt liv fra.¹ I tillegg til dette er boligens fysiske aspekt heller ikke til å undervurdere².

I Norge blir boliger i all hovedsak distribuert på det private boligmarkedet. Dette systemet fungerer godt for de aller fleste, og den enkelte skaffer seg selv bolig i løpet av livet. I internasjonal sammenheng er boligstandarden i Norge svært høy, og så mange som 8 av 10 eier egen bolig³. Målet om at flest mulig husstander skal være selveid, kalt eierlinja, har vært svært sentral i norsk boligpolitikk. I tillegg er det mange som leier bolig i en kortere eller lengre del av livet, og slik har de langt fleste personer i Norge et egnet sted å bo. Allikevel finnes det personer som dessverre faller utenfor denne beskrivelsen, som sliter med å skaffe eller beholde en bolig

De siste tiårene har vi sett et økt fokus på vanskeligstiltes situasjon i Norge generelt, og på boligområdet spesielt. Den første kartleggingen av bostedsløse i Norge fant sted i 1996⁴, og det har blitt utarbeidet en rekke prosjekter, utredninger og strategier som har hatt som formål å utrede hvordan flere kan sikres en permanent bolig, og sette i gang tiltak for å nå dette målet. Som eksempler på dette kan nevnes NOU 2011:15 Rom for alle, og strategiene: På vei mot egen bolig (2005-2007) og Bolig for velferd (2014-2020). Målsettingen i det sistnevnte dokument er at «*Alle skal ha et godt sted å bo*⁵». Virkemidler for å nå denne målsettingen har i de fleste utredningene innebært økt fokus på og kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet, økt samarbeid mellom offentlige organer, forenkling av lovverk, og endring av enkelte bestemmelser og ordninger slik at kretsen av personer som har mulighet til å dra nytte av ordningene utvides. Arbeidet med disse prosjektene og utredningene har helt konkret resultert i en rekke nye og endrede lover, forskrifter og rundskriv. Det boligsoziale rettsområdet har med andre ord gjennomgått store forandringer de siste årene.

¹ Kittelsen 1997 s. 249

² Nielsen 2011 s. 61

³ SSB levekårsundersøkelse, 2012

⁴ Bostedsløs i Norge 1997

⁵ Boligstrategi 2014-2020 s. 17

Jeg vil med denne avhandlingen søke å kartlegge hvilke offentlige ytelser og ordninger som eksisterer for vanskeligstilte på boligmarkedet etter gjeldene rett. Jeg vil også undersøke i hvilken grad disse tiltakene er effektive, og virker i tråd med de politiske forventningene i de omtalte strategi- og utredningsdokumentene.

For å lykkes i målsettingen om å få flest mulig inn i et permanent og egnet boforhold må det settes i verk virkemidler av ulike karakter, og det er viktig med en tverrfaglig innsats. Bostedsløshet og vansker med å skaffe bolig er et sammensatt problem, og yrkesgrupper som sosionomer, sosiologer, og frivillige organisasjoners arbeid er helt uvurderlig i denne innsatsen. Jeg vil i denne avhandlingen fokusere på de rettslige virkemidlene på det boligsosiale området, som utøves av offentlige organer. Ikke fordi jeg mener disse alene vil løse problemet, men fordi de utgjør en svært viktig faktor i arbeidet. Uten rettslige bestemmelser som sikrer rettigheter og muligheter, vil den enkelte ikke ha noen krav overfor det offentlige, og andre yrkesgruppers arbeid mest sannsynlig ikke kunne nå særlig langt. De rettslige virkemidlene utgjør således både kjernen og rammeverket i det boligsosiale arbeidet.

2 Rettskilder og metode

Jeg vil i det følgende kort redegjøre for hvilke rettskilder som er relevante på området, og noen øvrige kilder jeg har valgt å legge vekt på for å belyse temaet og problemstillingene i avhandlingen.

2.1 Nasjonale rettskilder

2.1.1 Lov om helse og omsorgstjenesten i kommunen og lov om sosiale tjenester i NAV

Rettighetene til omsorgstjenester for den enkelte er regulert i pasient- og brukerrettighetsloven av 2. juli 1999 (pbrl.), og den aktuelle bestemmelsen for avhandlingens tema er § 2-1a første og annet ledd som sier:

«Pasient og bruker har rett til øyeblikkelig hjelp fra kommunen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5.

Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.»

For å nærmere etablere innholdet av retten til øyeblikkelige, og nødvendige omsorgstjenester må vi finne ut av hva kommunen er forpliktet til å yte. En rettighet for den enkelte er ikke en rettighet dersom denne ikke motsvares av en plikt for en annen, her kommunen, til å yte, og innholdet av rettigheten begrenses til hva som skal ytes for å oppfylle denne plikten. Jeg vil forklare nærmere hva en rettighet er i kapittel 2.3.3. I avhandlingen retter jeg blikket på bestemmelsene som omhandler kommunens ansvar for boliger til vanskeligstilte, for å fastslå hva kommunen er forpliktet til å yte i dette henseende.

Tidligere var disse bestemmelsene om kommunens ansvar for boliger til vanskeligstilte, og ansvar for midlertidig bolig regulert i sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 (stjl.), men som en følge av samhandlingsreformen som trådte i kraft 1. januar 2012 ble disse bestemmelsene flyttet til lov om sosiale tjenester i NAV av 18. desember 2009 (lstnav.), og lov om helse og omsorgstjenesten i kommunen av 24 juni 2011 (hotl.). Samhandlingsreformen ble innført med sikte på større samhandling mellom aktørene på helse- og sosialområdet. Flere tidligere statlige oppgaver ble overført til kommunen, med den begrunnelse at det er kommunen som er nærmest til å se innbyggernes behov. Å flytte flere oppgaver til kommunalt nivå skulle sørge for økt forebygging, og tettere oppfølging av pasienter og brukere. Samhandlingsreformen medførte også store lovendringer.⁶ Det nye lovverket var imidlertid ikke ment å medføre materielle endringer når det gjelder kommunens ansvar for boliger, og litteratur vedrørende den gamle sosialtjenesteloven er fremdeles relevant på dette området⁷. For midlertidig botilbud er rettsstillingen en litt annen i dag enn tidligere. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 5.3.1.

Som en følge av lovreformen på helse- og omsorgsområdet i forbindelse med samhandlingsreformen finner vi nå altså rettighetene for den enkelte i en lov, pbrl, mens pliktene for kommunen finnes i to andre lover, hotl. og lstnav. Det er som sagt over disse to siste jeg vil se på i denne avhandlingen.

2.1.2 Lover angående Husbankens ytelser

Husbanken forvalter ordningene med start- og grunnlån, ulike botilskudd og bostøtte. Lovene som omhandler Husbankens ytelser er dermed også svært viktige på området. Disse er lov om Husbanken av 29. mai 2009, og lov om bustøtte av 24. august 2012, og lovene hjemler også en rekke forskrifter, retningslinjer og veiledere om Husbankens ytelser. De fleste av Husbankens ytelser er som vi ser regulert via forskrifter. Lovverket på Husbankområdet er svært nytt, og særlig når det gjelder bostøtte har det funnet sted en lovreform de siste årene, som har

⁶ Syse i Kjønstad 2012 s. 204

⁷ F. eks. Innst. 87 L 2009-2010 og Ot.prp. nr. 103 (2008 – 2009)

skapt en svært annerledes rettssituasjon angående denne ytelsen. Husbanken skal hvert år utferdige nye retningslinjer angående tildeling og prioritering av ulike grupper innenfor de ulike ytelsene, slik at regelverket her kan være gjenstand for stadige skifter. I avhandlingen beskriver jeg situasjonen per 2014.

I motsetning til situasjonen beskrevet over, er hvem som er berettiget, hvem som skal yte, og hva ytelsen nærmere inneholder stort sett regulert på samme sted når det gjelder Husbankens ytelser. Evt. slik at vilkår og prioritering nærmere utdypes i forskrifter og retningslinjer.

2.1.3 Rettspraksis

Jeg har kun lyktes i å finne en rettsavgjørelse som indirekte berører retten til bolig for vanskeligstilte. Med tanke på at avhandlingen tar for seg et relativt stort rettsområde, og flere ytelser og ordninger er dette et påtagelig lavt tall. Dette kan skyldes at de klageordninger som eksisterer på området fungerer godt, slik at saker ikke går videre til domstolen. Men jeg anser det også som mulig at personer som det her er snakk om ikke vet hva de har krav på, ikke kjenner til muligheten for å gå til domstolen, og/eller mangler økonomiske eller personlige ressurser og motivasjon for å benytte rettsapparatet.

Jeg har imidlertid funnet noen uttalelser fra sivilombudsmannen som direkte omhandler rettsanvendelsen av ulike bestemmelser på området. Sivilombudsmannen behandler klager fra borgerne på bla. sosialrettsområdet, og kan også ta opp saker på eget initiativ. Formålet med organet er å sikre borgernes rettssikkerhet, ved å kontrollere den offentlige forvaltningen, og drive forebyggende arbeid. Sivilombudsmannen utpekes av Stortinget, og må fylle kravene til en høyesterettsdommer.⁸ Uttalelser fra sivilombudsmannen er ikke rettslig bindende for forvaltningen, men de vil i praksis rette seg etter disse anbefalingene⁹. Disse uttalelsene kan derfor være med å belyse forståelsen av gjeldene rett fra et organ med svært høy juridisk kompetanse, og anerkjennelse.¹⁰

2.1.4 Annet

Jeg har i stor grad benyttet meg av statistikk, undersøkelser og rapporter fra Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Statistisk sentralbyrå (SSB), Norsk boligbyggelag (NBBL), SINTEF byggforsk, tidligere Norges byggforskningsinstitutt, og Norsk institutt for forskning

⁸ Jfr. lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen §§ 1-5 og § 10

⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/organisasjon-og-saksomraader/category2847.html>

¹⁰ For nåværende stortingsperiode er høyesterettsdommer Aage Thor Falkanger utpekt som sivilombudsmann.

om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Dette er institusjoner med høy kompetanse, og svært mange av rapportene er gjort på bestilling av statlige organer som Husbanken. Noen av rettsområdene jeg beskriver i oppgaven har også gjennomgått en relativt stor endring av regelverk bare de siste par årene, og det er begrenset i hvor stor grad eldre kilder på området kan benyttes. Dette gjelder som omtalt over spesielt for Husbank-ytelsene. Særlig NIBR har produsert omfangsrike og gode rapporter som beskriver gjeldene rett på disse områdene, og jeg har valgt å benytte flere av disse.

Nettsidene jeg har valgt å bruke er statlige organisasjoner nettsider, som jeg anser for å inneholde oppdatert og relevant informasjon på sine respektive områder, og for å være sikre kilder.

Jeg har også tatt i bruk noe litteratur der jeg føler at disse beskriver gjeldene rett, og det boligsosiale området generelt.

2.2 Internasjonale rettskilder

Gjennom vedtakelsen av menneskerettsloven av 21. mai 1999 er menneskerettighetskonvensjonene gjort til en del av norsk rett, og etter lovens § 3 er de også gitt forrang ved en eventuell motstrid. Av særlig betydning for avhandlingen er FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966 (ØSK), og Den Europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK). Rettighetene etter EMK er praktisk svært viktige, da konvensjonen har et håndhevelsesorgan, den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD)¹¹, slik at innbyggere i konvensjonslandene ved brudd på konvensjonen kan anke en nasjonal dom til EMD. I en artikkel publisert i «Mennesker og rettigheter» skriver Broch at *«Også i Norge har EMK's innflytelse vært stor, og konvensjonen står i dag som den sentrale kilde for beskyttelse av menneskerettighetene»*¹². Jeg vil derfor i avhandlingen se på hvordan bolig for vanskeligstilte er beskyttet i EMK i dag.

EMK har ikke blitt revidert siden den ble vedtatt i 1950, men EMD benytter en såkalt dynamisk tolkning av EMD slik at rettighetene som fremgår av artiklene i konvensjonen stadig utvikles. EMD er altså ikke bundet av sin egen rettspraksis, men vil i utøvingen av sitt mandat fastsette innholdet av rettighetene i takt med samfunnsutviklingen, og den allmenne rettsoppfattelse i konvensjonsstatene. Innholdet av rettighetene har dermed i dag i enkelte tilfeller fått et videre anvendelsesområde, og sterkere rettighetspreg enn ordlyden i artiklene skulle tilsi. For å etablere hva en bestemmelse verner må man altså studere EMDs praksis på

¹¹ Se EMK section II som etablerer hjemler for domstolen og dens virke

¹² Broch 2000 s. 176 flg.

området, og denne praksisen skal legges til grunn også når norske domstoler behandler EMK.¹³

Jeg vil i avhandlingen forsøke å slå fast hvor langt de nasjonale myndighetenes ansvar for bolig til vanskeligstilte rekker etter EMK, ved å ta for meg 4 dommer fra EMD som omhandler retten til bolig.

2.3 Begreper i oppgaven

2.3.1 Bruker, borger, innbygger, enkeltperson, søker, vanskeligstilt

Jeg vil i avhandlingen veksle mellom ulike ord for å beskrive personer som har evt. krav på ytelsene jeg skriver om. En person som anmoder om eller mottar sosialtjenester omfattet av hotl. blir betegnet som «bruker», jfr. lov om pasient- og brukerrettigheter § 1-3f. Lstnav. og lovene som regulerer Husbankytelsene benytter imidlertid ikke dette begrepet, men snakker heller om «personer» og «stønadsmottakere». Jeg vil stort sett bruke begreper som «person», «enkeltperson», «søker» eller «vanskeligstilt» når jeg snakker om enkeltpersoners mulighet for å motta en ytelse, og begrepene «innbygger» eller «borger», når jeg f.eks. snakker om kommunens ansvar overfor «innbyggere», og om «borgernes» rettssikkerhet.

2.3.2 Faktisk rettighet/rettskrav

I avhandlingen vil jeg gjentatte ganger snakke om en ytelse innebærer en «faktisk rettighet» eller et «faktisk rettskrav», eller bare bruke kortformen «rettskrav», da innforstått «faktisk rettskrav». Jeg vil her forklare litt om disse begrepene, og rettighetstenkningen innen velferdsretten.

Det finnes både sterke og svake rettigheter, eller som Kjønstad betegner det, man har på den ene siden de helt klare rettskrav og på den andre kun mulighet til å konkurrere om knappe ytelser¹⁴.

I lovgivningen finner vi en rekke tilsynelatende rettigheter, men disse behøver altså ikke nødvendigvis å oppstille et faktisk rettskrav. For å finne ut om en bestemmelse gir et slikt rettskrav er det flere momenter en må ta i betraktning. For det første må en kunne identifisere et pliktsubjekt som er påkrevd å yte det en har krav på. Rettigheten må altså motsvares av en plikt til å yte. Det kan ikke være mulig å ta ressursforbehold ved vurderingen av om et krav

¹³ Skoghøy 2001 s. 511 flg.

¹⁴ Kjønstad 2012 s. 107

skal møtes. Pliktsubjektet, f.eks. kommunen, kan altså ikke skyldes på dårlig økonomi og med det avslå et krav. Bestemmelsen som omhandler rettigheten må være rimelig klart utformet, og jo sterkere uttrykk som er brukt, jo sterkere vil vi anta at rettigheten er. Ord og uttrykk som f.eks. «har krav på» og «skal» tilsier en sterkere rettighet enn «kan» og «skal medvirke til». I tillegg til dette må det gjerne eksistere noen rettsikkerhetsgarantier i form av klagemuligheter eller rett til domstolsprøving.

Eksempler på helt klare rettigheter er de fleste trygdeytelser¹⁵, retten til fastlege¹⁶, og retten til grunnskoleutdanning¹⁷. Her er det helt konkrete vilkår som peker ut hvem som har en rettighet, som er pliktsubjekt, og hva rettigheten innebærer. Rettighetshaveren har krav på ytelsen uten tanke på økonomiske forhold, og vedkommende har også adgang til klage og å få saken prøvet i ulike nemder, eller ved domstolen. Som eksempel på svakere rettigheter, eller tilfeller der man må konkurrere om å motta et velferdsgode er opptak til høyere utdanning,¹⁸ og rett til brukerstyrt personlig assistanse¹⁹. De fleste rettigheter befinner seg et sted på en skala mellom disse ytterpunktene. De kan altså inneholde mer eller mindre elementer av fast eller skjønnsbasert karakter.

Rettsreglene vedrørende mange, men ikke alle, av de boligsosiale ytelsene er meget skjønnsbaserte både på vilkårs og rettsfølgesiden, noe som er egnet til å gi et svakere vern enn de mindre vurderingspregede regler.

2.3.3 Boevne og betalingsevne

Uttrykkene boevne og betalingsevne er ikke nevnt i særlig stor grad i avhandlingen, men det ligger som et bakteppe at tiltakene overfor vanskeligstilte på boligmarkedet skal avhjelpe enten en manglende eller sviktende boevne, betalingsevne, eller en kombinasjon av de to. Vanskeligstilte på boligmarkedet er gjerne karakterisert av at de ikke har tilstrekkelig betalingsevne. Dette gjelder både med tanke på lav eller ikke-eksisterende inntekt, og formue per i dag, og muligheter til å skaffe slike midler på sikt. En persons boevne beskriver i hvor stor grad en person har personlige ressurser til å inngå og opprettholde et boforhold, fremstå som en troverdig leietaker, opprettholde et godt forhold til utleier, borettslag og naboer osv. Personer med f.eks. store rus- og/eller psykiske problemer, som sliter med å takle hverdagen, vil gjerne ha en stor grad av manglende boevne. Også fysiske begrensninger, som å være avhengig av

¹⁵ Folketrygdloven

¹⁶ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2.4. Se også forskrift 29. august 2012 nr. 842

¹⁷ Opplæringslova §13-1 jfr. §2-1

¹⁸ Universitets- og høyskoleloven § 3-6 jfr. § 3-7

¹⁹ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 jfr. § 3-2.1 nr. 6 b

rullestol, setter grenser for en persons evne til å bo selvstendig.²⁰ Tiltak som startlån, og boligtilskudd til etablering fra Husbanken er ment å skulle avhjelpe en persons sviktende betalings- evne, mens f.eks. oppfølging fra lokale NAV-kontor i forhold til om en husleier eller –eier følger opp sine forpliktelser har som formål å hjelpe personer med sviktende boevne. Noen tiltak kan være med på å løse problemer både i forhold til betalingsevne og boevne. Tildeling av kommunal bolig er ment å skulle hjelpe personer som ikke kommer inn på det private leiemarkedet pga. høye leie- og depositumspriser, og i tilfeller hvor en søker med liten evne til å fremstå som «en god» leietaker ikke får muligheten til å leie av andre.

2.4 Den videre fremstilling

For å danne et helhetlig bilde vil jeg i kapittel 3 og 4 fortelle litt henholdsvis om om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og om boligmarkedets mekanismer og den generelle boligpolitikken i Norge. Dette for å forklare litt nærmere den spesielle problemstillingen rundt bolig for vanskeligstilte, og for å avgrense kretsen av personer avhandlingen tar for seg. I kapittel 5 tar jeg for meg hvilke rettslige virkemidler, fra kommunal og statlig hold som eksisterer, fastslår hva disse aktørene er forpliktet til å yte, og hvordan tiltakene virker. I kapittel 6 vil jeg se på hvordan retten til bolig er beskyttet etter EMK artikkel 8, ved å analysere noe relevant praksis fra EMD. Til sist vil jeg oppsummere funnene i avhandlingen, og fortelle om rettsområdets videre utvikling i kapittel 7.

3 Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?

Boligutvalget slår i NOU 2001:15 fast at rundt 150 000 mennesker i Norge ikke har en tilfredsstillende boligsituasjon. Med dette mener de «*personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd*»²¹. Av disse 150 000 var det per desember 2012 ca. 6200 bostedsløse i Norge ifølge en kartlegging gjort av Norsk institutt for by- og regionforskning²². I kartleggingen tok de for seg alle kommuner med flere enn 40 000 innbyggere, og et representativt utvalg av de mindre kommunene, totalt 124 kommuner.

²⁰ Kittilsen 1997 s 257, og NOVA 2004 s. 13 og 14

²¹ NOU 2001:15 s.39

²² NIBR 2013:5 s. 44

Visse grupper av personer er overrepresentert blant de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Det gjelder personer med rusproblemer og/eller psykisk sykdom, fysiske funksjonsnedsettelse, eldre, personer som har gått gjennom et samlivsbrudd, personer som kommer ut etter endt fengselsopphold og innvandrere og flyktninger. Hele 54% av de bostedsløse i Norge i 2012 var rusavhengige, og av disse hadde 46 % en psykisk sykdom. Personer med slik dobbeltdiagnose utgjør den største andelen av bostedsløse. Men også de andre nevnte gruppene er høyt representert.²³

Vanskeligstilte benyttes i denne avhandlingen som et relativt vidt begrep, som i tillegg til mest vanskeligstilte jeg har beskrevet over, også omfatter personer som klarer seg relativt sett godt på egenhånd, men som har behov for tiltak som startlån, bostøtte, eller praktisk hjelp og veiledning for å komme inn på boligmarkedet. Jeg vil således se på alle rettslige virkemidler som benyttes for å sikre personer som ikke greier det selv et permanent boforhold. Vanskeligstilte på boligmarkedet vil jeg definere som de som er avhengig av hjelp for å skaffe og/eller opprettholde egen bolig, og de som lever under uegnede og midlertidige boforhold²⁴. På grunn av både tid og plassbegrensning av avhandlingen har jeg valgt å hovedsakelig fokusere på vanskeligstilte i arbeidsfør alder, som i utgangspunktet skal ha muligheten til å skaffe bolig selv, og jeg har valgt å utelate bolig for eldre og psykisk utviklingshemmede. Dette også for å gi en mest mulig helhetlig fremstilling av bestemmelser som vedrører de fleste andre grupper av vanskeligstilte, og ytelser som kan benyttes i kombinasjon med hverandre.

Det kan diskuteres om vanskeligstilte er et heldig begrep, i og med at det kan være med på å stigmatisere personer, og kanskje kan føre til at disse får et enda større syn på seg selv som nettopp «vanskeligstilte». Begrepet er imidlertid så innarbeidet på området at jeg velger å bruke det.

4 Om boligpolitikk og boligmarkedet

Boligen i dagens samfunn har karakter både av å være et privat investeringsobjekt, og et velferdsgode²⁵. Det er primært i det første henseende at boliger i dag blir fordelt, solgt og ervervet på det private boligmarkedet.²⁶ Bolig er for de aller fleste en av livets største investeringer. Det er svært store ulikheter i størrelse, materiell kvalitet og beliggenhet av ulike boliger, men det er ønskelig at den enkelte selv skal erverve bolig etter personlige preferanser og økonomi.

²³ NIBR 2013:5 s. 158 flg.

²⁴ Dette ligger tett opp til definisjonen i Boligstrategien 2014-2020

²⁵ Bengtsson 2001 s. 257

²⁶ Nielsen 2011 s 15

Det er i Norge staten som har ansvaret for boligpolitikken ved at de utvikler lovgivning, bevilgninger, politiske målsettinger og retningslinjer. Staten ser det som sin viktigste oppgave å legge til rette for et velfungerende boligmarked. Kommunene har hovedansvaret for gjennomføringen av denne politikken ved å utvikle kommunale reguleringsplaner, og drive plan- og byggesaksbehandling. Både private og offentlige aktører erverver og selger nye og eksisterende bygg innenfor disse rammene til markedspris.²⁷ Denne prisen bestemmes av tilbudet og etterspørselen etter bolig på det lokale boligmarkedet, og er i all hovedsak uregulert fra det offentliges side²⁸. Tall fra SSB viser at boligprisene i Norge har økt betydelig de siste tiårene²⁹. Det samme gjelder for leieprisene, som særlig har økt dramatisk i Oslo³⁰.

4.1 Om den sosiale boligpolitikken

Vi ser altså at bolig primært ikke er et velferdsgode som tildeles av staten. Når det gjelder f.eks. ytelser innenfor helsevesenet, eller grunnskoleutdanning er alle innbyggere i Norge sikret et godt tilbud av det offentlige, og en skal ikke (i hvert fall ikke i prinsippet) være nødt til å skaffe dette gjennom private tjenester. Bolig er imidlertid som sagt over i hovedsak ansett som å være et privat eiendomsgode, som den enkelte selv erverver på det åpnet boligmarkedet.

Behovet for en sosial boligpolitikk oppstår når det private markedet ikke klarer å oppfylle målene i boligpolitikken, som målet om at alle skal ha et egnet og permanent sted å bo. Boligmarkedet har i dag som sagt jevnt over høye priser, noe som gjør at de med lavest inntekt og ressurser ikke har mulighet til å komme inn på dette markedet. I velferdsstaten Norge anser vi det da som det offentliges plikt å bedre legge til rette for at også disse personene skal ha mulighet til å oppnå et gode som er helt nødvendig for den enkelte.³¹ Mye av innholdet i denne sosiale boligpolitikken er temaet for denne avhandlingen.

²⁷ Nordahl 2012 s. 22-23

²⁸ Det finnes visse unntak som f.eks. vern mot urimelig høy leie i husleieloven § 4-1

²⁹ Larsen i SSB Økonomiske analyser, 2005 s. 26, og http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bpi/figur_2

³⁰ St.meld. nr. 23 (2003-2004) pkt. 2

³¹ Barlindhaug R. i Ytrehus 1999

5 Hvilke rettslige virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet eksisterer i dag, og hvordan virker de?

Vanskeligstilte på boligmarkedet er som sagt ulike grupper mennesker som kan ha behov for ulike typer boliger og tilpasninger. Jeg skal i dette kapittelet kartlegge hvilke rettslige virkemidler for å hjelpe vanskeligstilte til å skaffe og/eller beholde bolig som eksisterer etter gjeldende rett, både generelle og spesielt tilpassede.

Først vil jeg i kapittel 5.1 redegjøre for kommunens ansvar for boliger til vanskeligstilte generelt, og i kapittel 5.2 ansvaret for boliger til personer med fysiske funksjonsnedsettelser. Behovene til denne gruppen skiller seg så vesentlig fra behovene til vanskeligstilte for øvrig, at jeg ser det som hensiktsmessig å behandle dette i en egen fremstilling. Kapittel 5.3 omhandler kommunens ansvar for midlertidig bolig for personer i en akutt situasjon, og i kapittel 5.4 vil jeg beskrive de statlige ytelsene Husbanken forvalter.

5.1 Kommunens medvirkningsansvar

Lstnav. § 15 jfr. hotl. § 3-7 oppstiller at kommunen har et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Mens hotl. § 3-7 er rettet mot personer med funksjonsnedsettelser, er lstnav. § 15 rettet mot personer som av andre grunner er vanskeligstilte på boligmarkedet³². Boliger for funksjonshemmede skal jeg omtale i kapittel 5.2.

Bestemmelsen om boliger til vanskeligstilte i lstnav. § 15 lyder slik:

«Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.»

I følge forarbeidene til sosialtjenesteloven ble bestemmelsen som omhandlet boliger for vanskeligstilte presisert til å kun innebære et medvirkningsansvar. Dette ansvaret ville for kommunens del være oppfylt dersom kommunen deltok i *«planleggingen av hvordan boligproblemet kan løses for vanskeligstilte boligsøkere generelt»*.³³ Kommunen ville altså ha oppfylt sin plikt i dette henseendet dersom den var med på å utarbeide planer som innebar oppkjøp eller utbygging av kommunale utleieboliger, eller andre tiltak som ville hjelpe kommunens vanskeligstilte på boligmarkedet, selv om planene ikke kunne gjennomføres med det første. Lstnav. § 15 ga med andre ord ikke den enkelte ett rettskrav på en bolig. Også i dag er den rettslige situasjonen slik. Den samme oppfatningen om innholdet av medvirkningsansvaret har

³² NOU 2011:15 vedlegg 1 s. 155

³³ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) s. 158

blitt opprettholdt i forarbeidene og rundskrivene til hotl. og lstnav. I disse senere forarbeidene og rundskrivene heter det imidlertid at kommunen skal ta initiativ til tiltak overfor vanskeligstilte personer på boligmarkedet, og bistå med råd og veiledning³⁴. Kommunen har nå altså en oppfordring til å aktivt oppsøke og hjelpe innbyggere som de har kjennskap til er vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er NAV-kontoret i kommunen som har fått oppgaven med å forvalte kommunens medvirkningsansvar for boliger til vanskeligstilte. Dette forklares med at NAV har relativt stor kjennskap til hvilke personer i kommunen som har boligsosiale problemer, og hvilke behov disse personene har.³⁵

Kommunen har ulike virkemidler til å hjelpe vanskeligstilte med å skaffe og/eller beholde bolig, og jeg skal omtale dem i det følgende.

5.1.1 Kommunal bolig. Tildeling, prioritering og venteliste

Kommunale boliger er boliger som kommunen eier eller disponerer på annet grunnlag, og leier ut til vanskeligstilte. Et leieforhold med kommunen er i utgangspunktet et privatrettslig forhold, og vilkårene for å kunne få slik bolig er regulert i lokale forskrifter og retningslinjer om tildeling og prioritering av søkere som de aller fleste kommuner har vedtatt³⁶. Et vedtak om tildeling av kommunal bolig er allikevel et enkeltvedtak etter forvaltningslovens kapittel 5³⁷, og må følge lovens så vel som spesiallovgivningens regler om saksbehandling, klage osv. De fleste forskriftene oppstiller som grunnvilkår at søker må være fylt 18 år, ha lovlig opphold i Norge, vært bosatt i kommunen de siste 1-2 årene (dette varierer mellom kommunene), må være uten eller være i ferd med å miste egnet bolig, og ha en slik økonomi og situasjon forøvrig at søker ikke selv er i stand til å skaffe egen bolig³⁸. Det er i praksis det siste vilkåret og formuleringen «*ikke selv er i stand til å skaffe egen bolig*» som fordrer skjønnsutøvelse. De øvrige vilkårene er helt konkrete, og slik at en søker enten oppfyller vilkåret eller ikke. Det er imidlertid i samtlige av forskriftene jeg har fått tak i oppstilt unntaksregler, slik at personer som ikke oppfyller disse vilkårene allikevel kan kvalifisere til å motta ytelsen. F.eks. at mindreårige personer med daglig omsorg for barn kan få unntak fra kravet om å være fylt 18 år³⁹. Når en skal vurdere om en søker «*ikke selv er i stand til å skaffe egen bolig*» må man ta i be-

³⁴ Se f.eks. Hovednr. 35 pkt. 3.15.2 hvor det står at NAV-kontoret bla. skal tilby råd og veiledning, og bistå tjenestemottaker med å finne bolig dersom dette er nødvendig.

³⁵ Prop.91 L (2010-2011) s. 196

³⁶ Se f.eks. forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 og forskrift 21. desember 2011 nr. 1320

³⁷ Jfr. Fvl. § 2b

³⁸ Se f.eks. forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 §§ 4-7 og forskrift 21. desember 2011 nr. 1320 §§ 4-9

³⁹ Se f.eks. forskrift 21. desember 2011 nr. 1320 § 8 og forskrift 25. august 2011 nr. 877 § 6

traktning hele situasjonen til en søker, og særlig momenter som personlig økonomi, eventuelle diagnoser, rusproblemer, og om søker har ansvar for barn og familie.

En sak fra sivilombudsmannen i 2011⁴⁰ omhandler vurderingen av dette vilkåret. En familie med afrikansk opprinnelse ble av Oslo kommune ikke ansett for å ikke selv være i stand til å skaffe egen bolig, og fikk med dette avslag på kommunal utleiebolig. Kommunen hadde lagt vekt på at familien snakket norsk, begge foreldrene hadde fast jobb, mor heltid, og far deltid, selv om de hadde opparbeidet seg stor gjeld, og ikke hadde mulighet til å ta opp nye lån, og at familien hadde et stort nettverk rundt seg som kunne hjelpe dem med å skaffe ny bolig. Familien hadde mottatt oppsigelse av deres daværende leieforhold. Sivilombudsmannen uttalte i saken at denne vurderingen var mangelfull, og ba om at kommunen skulle vurdere saken og vilkåret på nytt. Konkret ble det pekt på at momentene kommunen hadde trukket inn i vurderingen ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å si at familien skulle være i stand til å skaffe bolig. Særlig vektleggelsen av familiens nettverk fremstod som et usikkert moment, da kommunen ikke kunne si med sikkerhet at disse ville kunne være av hjelp for fremskaffelsen av en bolig.

Kommunen må for å oppfylle medvirkningsansvaret som sagt ikke tildele bolig til alle søkere som kvalifiserer til det. Det er nok at kommunen tildeler de boligene den disponerer. Er det flere som søker kommunal bolig enn det finnes ledige boliger, må kommunen foreta en prioritering av søkerne, og sette opp venteliste. Hva som er saklig å legge vekt på i denne prioriteringen er fastslått i de samme forskrifter om tildeling av kommunale boliger som nevnt over, se f.eks. forskriftene om tildeling av kommunal bolig i Oslo og Hamar.⁴¹ Kommunen skal etter disse foreta en samlet vurdering og prioritere søkere som synes å ha det mest påtrengende boligbehovet. § 11 i forskriften som gjelder Oslo kommune sier at det i denne vurderingen særlig skal vektlegges medisinske og/eller sosiale forhold. Det skal også legges vekt på hvilke typer boliger som er ledige, i forhold til de ulike søkeres behov. Ved tildelingen av en bolig skal altså kommunen både vurdere hvilke søkere som har størst behov for bolig generelt, og hvilke søkere som har størst behov for og nytte av den konkrete boligen spesielt. F.eks, blir en bolig som er tilrettelagt for personer med fysiske funksjonsnedsettelser ledig, skal denne først og fremst tildeles en søker med slike spesielle behov, selv om vedkommende ikke skulle anses for å være like vanskeligstilt som andre.

Søkere som oppfyller vilkårene for å motta kommunal bolig vil altså ikke nødvendigvis kunne motta ytelsen. Vi ser at bestemmelsen ikke gir den enkelte ett rettskrav. Kommunen er ikke forpliktet til å levere ytelsen til alle kvalifiserte søkere, og kan ut ifra mangel på ressurser avslå en søknad.

⁴⁰ Sak 2011/1689

⁴¹ Se f.eks. forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 § 8 og forskrift 21. desember 2011 nr. 1320 § 11

Situasjonen når en søker kvalifiserer for å motta kommunal utleiebolig, men ikke blir prioritert er illustrert i en nyhetsartikkel publisert på nrk.no 27.08.2013⁴². Saken handler om en familie som kvalifiserer for en 3-4 roms bolig etter §§ 4-7 i forskriften om tildeling som gjelder i Oslo, men som ikke blir prioritert⁴³. Kommunen forklarer at årsaken til at familien ikke blir prioritert er at det finnes andre søkere som er mer vanskeligstilte, og at kommunen disponerer svært få boliger i den størrelsen familien ønsker og har behov for.

I en lignende sak fra sivilombudsmannen i 2007 fikk en søker avslag på søknad om kommunal bolig begrunnet med at det på den type bolig søker hadde behov for var mer enn 2 års ventetid⁴⁴. Praktiseringen av forskriftens regler om prioritering var i disse tilfellene ikke feil. Oslo kommune disponerer et begrenset antall kommunale boliger, og måtte foreta en prioritering mellom ellers kvalifiserte søkere. Riksrevisjonen slo i 2007 fast at svært mange kommuner i Norge, særlige de store og mellomstore kommunene, har for få kommunale boliger. Særlig gjelder dette boliger til store barnefamilier og personer med rus- og/eller psykiske problemer.⁴⁵

Jeg mener etter dette at regelverket rundt tildeling og prioritering av søkere til kommunal bolig i stor grad ivaretar rettssikkerheten til søkerne. Regelverket er utformet slik at kommunen med de midler den besitter skal ta seg av de aller mest vanskeligstilte først. Dette harmonerer med formålene til Istnav, og på velferds- og sosialrettsområdet generelt. Kommunen oppfyller også medvirkningsansvaret i Istnav. § 15. Men målsettingen i dagens boligpolitikk er at alle skal ha et egnet sted å bo, og alle som trenger det skal få hjelp med dette fra det offentlige⁴⁶. En måte å nå dette målet er å øke antallet kommunale boliger, slik at flere som oppfyller vilkårene faktisk kan bli bosatt. Jeg vil i neste kapittel se på hvilke boliger kommunen disponerer, og på kommunens muligheter til å skaffe nye boliger.

5.1.2 Hvilke boliger disponerer kommunen

Kommunene kan eie hele bygårder, og/eller eie leiligheter lokalisert i ulike bygårder, og en del kommuner disponerer også privat eide leiligheter hvor kommunen har tildelingsrett og -plikt. Kommunen kan skaffe seg disse ved å reservere tomter og selv bygge boliger, kjøpe boliger som er til salg på markedet, og benytte muligheten i burettslagslova til å sikre seg andeler i borettslag og sameier⁴⁷. Finansiering til oppkjøp av tomter og boliger får kommunen

⁴² <http://www.nrk.no/fordypning/vokser-opp-med-knivtrusler-og-blod-1.11198916>

⁴³ Forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 §§ 4-8

⁴⁴ Sak 2007/385

⁴⁵ Dokument nr. 3:8 (2007-2008) s. 32-33

⁴⁶ Boligstrategien 2014-2020 s. 10

⁴⁷ Ot.prp.nr.29 (1990-1991) punkt 3.5

fra statlige bevilgninger, og gjennom lån og tilskudd fra Husbanken⁴⁸. Å oppføre nye kommunale boliger, og også oppkjøp av større mengder boliger i eksisterende bygårder fordrer for mange kommuner at staten kommer på banen med større bevilgninger på dette området. Husbankens totale låneramme er for 2014 ca. 20 millioner⁴⁹, og disse midlene skal fordeles på svært mange prosjekter av ulik størrelse, og mellom ulike aktører.

Tidligere var det vanlig at kommunene kjøpte, eller bygget hele bygårder til bruk som kommunale boliger, og ervervet svært mange leiligheter lokalisert i samme blokk, borettslag eller område. De fleste kommuner disponerer i dag mye av denne eldre boligmassen, men de siste tiårene har kommunene vært oppfordret til å selge seg ut av disse boligene, og erverve nye. Dette på grunn av at boligene ofte er av samme størrelse, og ikke passer alles behov i dag, og på grunn av et økt fokus på å spre kommunens utleieboliger i normale og gode bomiljøer.⁵⁰

I tillegg til boligene som kommunen eier disponerer som sagt en del kommuner også private boliger. Dersom private aktører får tilskudd av Husbanken til å erverve eller bygge boliger som skal benyttes til boligsosiale formål, er dette under betingelsen at kommunen skal ha tildelingsrett til boligen i 20 år⁵¹. Kommunen har også mulighet til å leie boliger av private for å drive fremleie. Også disse private boligene inngår i den kommunale boligmassen.⁵² For disse forholdene har kommunen mulighet til å fravike noen bestemmelser som ellers gjelder i et husleieforhold, jfr. lov om husleie av 1999 § 11.1. Kommunen har bla. mulighet til å avtale kortere leietid enn det som ellers følger av loven, og til å begrense opptak av nye medlemmer til husstanden. Vilårene for å ta i bruk husleielovens særregler er at boligen er øremerket til bruk for vanskeligstilte, og at leietager er informert om at dennes rettigheter er avkortet på forhånd.⁵³ Da det her kan være snakk om personer med ulike spesielle problemer kan dette være et riktig tiltak for å sikre mulighet til å opprettholde et godt bomiljø for andre beboere i nabolaget, så lenge rettighetsbegrensningen ikke brukes urimelig mot leietakeren.

Etter § 4-2 (1) i burettslagslova har juridiske personer rett til å eie inntil 10 % av andelene i borettslag og boligbyggelag. Juridiske personer er i denne sammenheng stat, fylkeskommune, kommune og selskaper og stiftelser som er opprettet av eller drives i samarbeid med stat eller kommune og har som formål å skaffe boliger.⁵⁴ I tillegg kan burettslagsstyret vedta at ytterligere inntil 20 % av andelene kan eies av slike juridiske personer, slik at disse maksimalt kan disponere 30 % av andelsleilighetene i et borettslag. På denne måten kan

⁴⁸ Se om start- og grunnlån og boligtilskudd for utleieboliger i kapittel 5.4

⁴⁹ Innst. 5 S (2013–2014) kap. 12 D III

⁵⁰ NOU 2011:15 s. 81

⁵¹ Se kapittel 5.4.2 om boligtilskudd

⁵² NOU 2011:15 s. 77

⁵³ Rundskriv U-10/2002 s. 8-9

⁵⁴ Burettslagslova § 4-2 (1)

kommunen skaffe boliger som kan benyttes til kommunal utleie, og disse blir da spredd i ulike borettslag. Dette er svært nyttig for målsettingen om å gi vanskeligstilte på boligmarkedet mulighet til å bo i trygge og normale bomiljøer⁵⁵. Tidligere hadde kommunen adgang til å få dispensasjon fra denne maksimalregelen og eide i enkelte tilfeller opptil 80 % av andelene i borettslag, men etter en lovendring i 1997 er dette ikke lenger mulig. Målet med lovendringen var å sikre at kommunen eller andre juridiske eiere hadde krav på å disponere minst 10% av boligene i borettslag til vanskeligstilte, og samtidig begrense eierandelen til 30%, slik at boliger til vanskeligstilte skulle bli fordelt, og ikke samlet i enkelte borettslag eller områder av byen.⁵⁶ Nyhetssaken omtalt overfor beskrev et svært belastet bomiljø i en kommunal bygård i Oslo⁵⁷. Familien på seks som bor der opplever stadig husbråk, og truende adferd fra andre beboere i bygården, som for en stor del er rusmisbrukere. Dessverre er dette ikke et unikt tilfelle, og flere har pekt på de mange uheldige effektene av å samlokalisere kommunale boliger som tildeles etter en behovsprøving hvor de som blir prioritert svært ofte sliter med problemer med rus og psykisk helse. Jeg mener særlig kommunene med store rusmiljøer i større grad bør benytte muligheten til å skaffe kommunale utleieboliger i ulike borettslag. I nye retningslinjer for tilskudd til utleieboliger til vanskeligstilte fra Husbanken av juli 2014, presiseres det også at de kommunale utleieboligene ikke skal konsentreres på ett sted, og at søknader om tilskudd som skal benyttes til å spre kommunens utleieboliger skal få prioritet⁵⁸.

Private boliger hvor kommunen har tildelingsrett er boligprosjekter for vanskeligstilte som har fått tilskudd av Husbanken på den betingelse at kommunen skal ha tildelingsrett til boligen i 20 år. Se nærmere om dette i kapittel 5.4.2.

5.1.3 Råd og veiledning

Som en del av det kommunale medvirkningsansvaret skal kommunen som sagt bistå med råd og veiledning. For de som ikke er av de mest vanskeligstilte kan dette være nok for å komme inn på boligmarkedet, og for andre må veiledningen gis i kombinasjon med mer aktive tiltak og evt. innvilgelse av ytelser. Rådgivningen kan innebære informasjon om kommunale- og statlige støtteordninger, hjelp til å opprette kontakt med disse, eller økonomisk rådgivning. Hovednr. 35, rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV går faktisk så langt som til å si at NAV-kontoret skal *«Bistå tjenestemottaker med å skaffe bolig når det er nødvendig, for eksempel ved å hjelpe tjenestemottaker med å finne leiligheter som er til leie, ringe for å avtale*

⁵⁵ Se f.eks. Boligstrategien 2014-2020 s. 17

⁵⁶ NBBL 2007 s. 5

⁵⁷ <http://www.nrk.no/fordypning/vokser-opp-med-knivtrusler-og-blod-1.11198916>

⁵⁸ Retningslinjer for tilskudd til utleieboliger, 2014 s. 3. Se også forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken § 6 som gir Husbanken kompetanse til å selv utarbeide retningslinjer for tilskudd.

visning, og eventuelt bli med på visning, eller på annen måte tilrettelegge for å skaffe varig bolig.⁵⁹» Jeg tror imidlertid ikke kommunen vil bli holdt ansvarlig om den ikke går så langt for å hjelpe enkeltpersoner med å skaffe bolig, og har mine tvil om dette så lett lar seg gjøre i en travel hverdag på et NAV-kontor. Økonomisk veiledning og informasjon om hvilke ordninger som kan være aktuelle for den enkelte skal allikevel ikke undervurderes, og dette må kommunen ved NAV være forpliktet til å yte, jfr. Hovednr. 35 pkt. 3.15.2 som sier at NAV skal bistå med råd og veiledning for å oppfylle medvirkningsplikten, og NAVs generelle ansvar for opplysning, råd og veiledning i lstnav. § 17.

5.2 Bolig for personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med fysiske funksjonsnedsettelse omfatter også bevegelseshemmede, svaksynte og hørselssvekkede, og disse har naturlig nok en varierende grad av funksjonshemning, og svært ulike behov for tilrettelegging.⁶⁰ Noen vil klare seg fint på egenhånd med større eller mindre tilretteleggelser eller ombygning av boligen, mens andre er avhengig av å bo i en institusjon, men også relativt tungt belastede funksjonshemmede klarer seg i egen tilrettelagte bolig.⁶¹ I følge Norges Handikapforbund ønsker de fleste personer med funksjonsnedsettelse å bo i egen bolig.⁶² Tallet på boliger som er tilrettelagt for funksjonshemmede er i dag imidlertid svært begrenset, noe som skaper et meget trangt marked for disse personene. Rådet for funksjonshemmede i Oslo har uttalt at «*Om lag 20 % av byens befolkning er mer eller mindre forflytningshemmede mens bare 5 % av boligene kan tas i bruk av alle*⁶³.» (Tall fra 2010). Dette forholdstallet er ikke unikt for Oslo kommune. For å øke antallet tilgjengelige boliger er det i dag vedtatt bestemmelser som medfører at alle bygg som oppføres med heis skal ha tilgjengelige boliger, og bygninger uten heis skal ha tilgjengelig boenhet på bygningens inngangspan⁶⁴. Dette vil på sikt bidra til større likestilling for denne gruppen på boligmarkedet. Med markedet som eksisterer per i dag vil en del personer med fysiske funksjonsnedsettelse ikke selv være i stand til å skaffe bolig, og jeg skal i det følgende se på hvilke muligheter som eksisterer for disse.

⁵⁹ Hovednr. 35 pkt.3.15.2

⁶⁰ NOU 2002:2 pkt. 5.10.9

⁶¹ Prop.91 L (2010-2011) s. 196

⁶² <http://www.nhf.no/index.asp?id=61499>

⁶³ Program for rådets arbeid 2010-2011. pkt. 2.5

⁶⁴ Forskrift 26. mars 2010 nr. 489 henholdsvis §§ 12.2(1) og 12.2(2). For hvilke bygninger som har krav om heis og ikke henviser jeg til forskriftens § 12.3.

5.2.1 Kommunens ansvar etter hotl. § 3-7

Bestemmelsen om kommunens ansvar for bolig til personer med fysiske funksjonsnedsettelse er som sagt hotl. § 3-7, som lyder:

«Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemning eller av andre årsaker.»

Dette ansvaret er ikke lagt til NAV slik som ansvaret for boliger til vanskeligstilte for øvrig, men til kommunens helse- og omsorgstjeneste. Begrunnelsen for dette er at kommunens helse- og omsorgstjeneste antas å ha en større kunnskap om behovene til denne gruppen, som ofte i tillegg til sosiale boligbehov også har til dels store helsemessige behov. En betingelse for at personer med fysiske funksjonsnedsettelse skal ha mulighet til å bo i egen bolig er i mange tilfeller at de får innvilget andre ytelser om hjemmebaserte ytelser og oppfølging. Jeg skal ikke gå videre inn på innholdet av, og vilkårene for å motta disse ytelsene her, men jeg nevner at det for mange personers boevne er en forutsetning med ytelser av denne typen, slik at disse indirekte kan være avgjørende for enkeltpersoners mulighet til å bo i egen bolig.

Bestemmelsen i hotl. § 3.7 hjemler i likhet med lstrnav. § 15 også kun et medvirkningsansvar for kommunen⁶⁵. Det ble fastslått i forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven også her å videreføre rettstilstanden etter stjl. § 3-4. Personer med fysiske funksjonsnedsettelse har altså heller ikke et rettskrav på egen bolig. Kommunens botilbud til vanskeligstilte personer med nedsatt funksjonsevne består i hovedsak av kommunale tilrettelagte boliger, omsorgsboliger og boformer med heldøgns omsorg, som alders- og sykehjem.

5.2.1.1 Kommunale boliger

Personer med fysiske funksjonsnedsettelse har mulighet til å søke kommunal bolig, som for vanskeligstilte for øvrig tildeles etter forskrifter om tildeling av kommunal bolig i den enkelte kommune, jfr. f. eks. forskrift om tildeling av kommunal bolig i Oslo § 3, som sier at:

«Målgruppen for forskriften er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig, herunder personer som har behov for boliger med særlig tilpasning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemning⁶⁶.»

⁶⁵ Prop.91 L (2010-2011) pkt. 15.5.13 jfr. pkt. 13.3.2

⁶⁶ Min understreking

Vilkårene for å kvalifisere for å kunne motta kommunal bolig er her de samme som beskrevet over i kapittel 5.1.1. Men antallet tilgjengelige boliger som er universelt⁶⁷ utformede, eller tilrettelagt for ulike typer behov er begrenset, slik at antallet mulige boliger som kan tildeles en person med fysiske funksjonsnedsettelse er tilsvarende begrenset. Tall fra KOSTRA⁶⁸ og SSB viser at det i 2013 på landsbasis per tusen innbyggere finnes 48 kommunalt disponerte boliger som er tilgjengelige for rullestolbrukere⁶⁹. Ikke alle med fysiske funksjonsnedsettelse vil ha behov for en universelt utformet bolig. Behovene til personer med ulike fysiske funksjonsnedsettelse varierer som sagt i svært stor grad, men det finnes ikke noen tall på hvor mange boliger som er tilrettelagt for å møte disse ulike behovene.

De fleste forskriftene om tildeling av kommunal bolig inneholder en hovedregel om at normal leietid skal være 3 til 5 år (antall år varierer mellom forskriftene)⁷⁰. De samme bestemmelsene oppstiller imidlertid et unntak fra denne hovedregelen som har som formål å beskytte personer som har varige boligsosiale behov fra å måtte på ny søke om kommunal bolig etter relativt kort tid. Forskrift om tildeling av bolig i Oslo § 12(2) sier at

«Søkere med varig behov for kommunal bolig kan etter en konkret vurdering gis positive vedtak som angir en tidsbestemt leiekontrakt av lengre varighet enn 5 år. Som personer med varig behov regnes personer over 60 år, psykisk utviklingshemmede, varig funksjonshemmede og andre personer som ikke anses for noen gang selv å kunne fremskaffe egnet bolig.»

Hensynet bak hovedregelen om leiekontrakt på 3 til 5 år er at mottakeren av kommunal bolig etter hvert forhåpentligvis skal settes i stand til å skaffe en egen bolig, og ikke anse den kommunale boligen som en livsvarig løsning. En kommunal bolig anses til forskjell fra et midlertidig botilbud for å være en permanent løsning på en persons boligproblem. Men permanent betyr i dette henseende ikke livet ut, men altså ca. 3 til 5 år. Kommunen skal jobbe for at personer som er bosatt i kommunal bolig, på sikt (altså her ca. 3 til 5 år) skal kunne erverve en bolig på det private markedet. Dette er av stor betydning for tjenestemottaker selv⁷¹, og er

⁶⁷ Universell utforming er i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 13.2 definert slik «Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, inkludert informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig». Universell bolig blir gjerne bruk om boliger som er tilgjengelig og tilrettelagt for rullestolbrukere.

⁶⁸ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering, som er et nasjonalt system brukt for å rapportere informasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA gir denne informasjonen videre til SSB, som utarbeider statistikker og tall på ulike områder.

⁶⁹ http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostraaar/2014-06-25#content

⁷⁰ Se f.eks. forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 §12(1) og forskrift 21. desember 2011 nr. 1320 § 15(1)

⁷¹ Viktigheten av å bo i en selververvet bolig for den enkelte, og at forvaltningen gjennom de boligsosiale virkemidlene skal jobbe for at en tjenestemottaker skal settes i stand til å nå dette målet er fremhevet en rekke steder, se f.eks. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020) s. 17

også viktig med tanke på at det i mange kommuner er ventelister på å få tildelt en kommunal bolig. For personer som av ulike grunner aldri vil være i stand til å skaffe egen bolig, er dette hensynet imidlertid ikke treffende, og det åpnes altså i disse tilfellene for å kunne inngå en leiekontrakt av lengre varighet.⁷² Dette gjelder blant annet som vi så av forskrift om tildeling av bolig i Oslo § 12(2) for varig funksjonshemmede. Av ordlyden i bestemmelsen, og formålet med unntaksregelen tolker jeg det slik at man i tillegg til å være varig funksjonshemmet, også må oppfylle vilkåret om å «*ikke anses for noen gang selv å kunne fremskaffe egnet bolig*». Denne unntaksregelen vil altså kunne sikre mer stabilitet og trygghet for varige funksjonshemmede personer som ikke noen gang vil være i stand til å skaffe egen egnet bolig, som har fått et positivt vedtak om kommunal bolig.

5.2.1.2 Omsorgsboliger og institusjoner

I praksis har kommunen særlig tidligere tilbud plass i alders- og sykehjem til personer med fysiske funksjonsnedsettelse som har behov for omsorgsytelser. For personer med særlig vidtrekkende omsorgs- og pleiebehov kan en slik institusjonsplass være en ønskelig løsning, men som nevnt over ønsker de fleste funksjonshemmede å bo i egen bolig. Dette vil for de fleste være mulig med tilpasninger av boligen, og innvilgelse av hjemmebaserte omsorgs- og oppfølgingsytelser.⁷³ Den enkelte har som sagt heller ikke her noe rettskrav på egen bolig, og heller ikke på de ytelser som kunne sikret muligheten til å bo i egen bolig. Å yte hjemmebaserte ytelser i ulike boliger er mer kostbart enn om disse ytes i en institusjon som krever et mer begrenset personell. Dette handler om den enkeltes selvbestemmelsesrett mot kommunens rett til å organisere sitt tjenestetilbud, og prioritere sin ressursbruk, og er et spørsmål som er opp til det kommunale skjønn.

Omsorgsboliger ble på midten av 1990-tallet innført som en boform som skulle fungere som en mellomting mellom en egen bolig og institusjon⁷⁴. I Rundskriv I – 29/1997 Omsorgsbolig - en veileder beskrives omsorgsbolig slik «*En omsorgsbolig er beboerens eget hjem. Den skal utformes som selvstendig bolig på minimum 55 kvm eller som enhet i fellesskapsbolig med fellesarealer*⁷⁵.» For å få tilskudd til omsorgsboliger fra Husbanken stilles det imidlertid krav om at omsorgsboligene skal ha fellesareal⁷⁶. Boligen skal være tilrettelagt for personer med fysiske funksjonsnedsettelse, og skal ikke være fast bemannet, men er gjerne

⁷² Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016, s. 67

⁷³ Syse i Kjønsstad 2012 s. 176

⁷⁴ St.meld. nr. 35 (1994-1995) s. 155

⁷⁵ Rundskriv I – 29/1997 s. 2

⁷⁶ Se retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger pkt. 4 hvor det står at 45 % av godkjente anleggskostnader kan gis til omsorgsboliger med fellesareal

lokalisert i nærheten av en personalbase for kommunens hjemmetjenester. Bakgrunnen for opprettelsen av boformen var et ønske om å legge til rette for at flere personer med store omsorgsbehov skulle kunne få disse i en egen bolig, og ikke i institusjon.

I rundskrivet er det altså uttalt at omsorgsboligen skal ansees som «beboerens eget hjem». Rent faktisk kan det diskuteres om boenheter som er samlokalisert med fellesarealer og personalbase kan kalles et eget hjem. Jeg skal ikke gå videre inn på det her. Juridisk er det imidlertid svært viktig om omsorgsboligen går under betegnelsen «hjem» eller «institusjon».

I hotl. § 3-2 sondres det i dag kun mellom tjenester som skal ytes i «hjemmet», og tjenester som skal ytes i «institusjon». Kommunen har plikt til å ha institusjonsplasser, herunder sykehjem etter hotl. § 3.2 (1) 6c, men er ikke forpliktet til å skaffe «hjem» eller altså bolig til vanskeligstilte, som vi har sett etter hotl. § 3-7. Om omsorgsbolig juridisk skal forstås som en institusjon eller et hjem er dermed av betydning for om kommunen er forpliktet til å ha dette tilbudet til de som trenger det.

I forarbeidene til hotl. står det at betegnelsen «i hjemmet» benyttes for å avgrense mot «institusjon». Videre står det at begrepet «i hjemmet» omfatter omsorgsboliger og andre tilpassede boliger som ikke er i institusjon.⁷⁷ I retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger står det også at det kan gis tilskudd til omsorgsboliger jfr. hotl. 3-7⁷⁸. Som vi allerede vet hjemler denne bestemmelsen kun et medvirkningsansvar for kommunen til å ha boliger til vanskeligstilte. Etter dette synes det klart at det eneste kommunen er forpliktet til å yte overfor personer med funksjonsnedsettelse med store omsorgsbehov er plass i alders- eller sykehjem, og altså ikke noe som kan betegnes som en egen bolig, eller et «hjem».

5.2.2 Andre ordninger

Personer med fysiske funksjonsnedsettelse har mulighet til å søke tilskudd til tilrettelegging av bolig fra Husbanken, dersom de ønsker å beholde egen bolig. Formålet med dette tilskuddet er at personer med nedsatt funksjonsevne skal få beholde egen bolig på lang sikt, og det kan ytes tilskudd til tilpasninger av boligen som er hensiktsmessige og vil sikre videre mulighet til å bo for søker.⁷⁹ Se mer om dette i avhandlingens kapittel 5.4.2.

Bestemmelsen i husleieloven § 11.1 var tidligere utformet litt annerledes, og hjemlet den gang en mulighet for forvaltningen å fatte vedtak om å klausulere boliger for bruk for personer med funksjonsnedsettelse⁸⁰. På bakgrunn av dette finnes det i dag privat eide boli-

⁷⁷ Prop.91 L (2010-2011) s. 187

⁷⁸ Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger pkt. 2b

⁷⁹ Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig § 1

⁸⁰ NOU 2001:22 pkt.11.5.1.2

ger med en klausul om at de skal forbeholdes personer med funksjonsnedsettelse, og kommunen har forkjøpsrett til disse boligene. Dersom en slik bolig skal legges ut for salg skal velferdsetaten varsles, og etaten skal i tur legge ut informasjon om dette på de kommunale nettsidene.⁸¹

5.3 Kommunens ansvar for å skaffe midlertidig bolig

I motsetning til kommunens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte etter lstnav. § 15 og hotl. § 3-7 har kommunen en faktisk plikt til å skaffe en midlertidig bolig for innbyggere som står uten tak over hodet. Dette ansvaret er hjemlet i lstnav. § 27, hvor det står at:

«Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv».

Tilbudet begrenser seg til de helt akutte situasjoner der en person eller familie ikke har et oppholdssted det kommende døgnet. Dette kan typisk være tilfellet ved situasjoner som boligbrann, utkastelse, evakuering og samlivsbrudd.⁸² Selv om det ikke står spesifikt i bestemmelsen er det NAV-kontoret i kommunen som forvalter denne plikten. Dette kommer av § 13 i lstnav, og hensynet til at innbyggerne lett skal kunne forstå hvor de skal henvende seg med en anmodning om midlertidig bolig.

At det foreligger en plikt for kommunen som korresponderer med en rett for den enkelte er ikke lenger bestridt. Uttrykket «forpliktet til» og formålet med bestemmelsen, å hjelpe personer som er i en akutt situasjon med stort behov for hjelp, peker på en slik lovpålagt plikt.⁸³ Hva innholdet i denne hjelpen skal bestå av har det imidlertid vært uenighet om, både i den juridiske teorien og i praksis. Er kommunen forpliktet til å finne et konkret botilbud, eller kun å yte en økonomisk stønad slik at det er opp til den vanskeligstilte selv å finne husværet? Og hva innebærer uttrykkene botilbud og midlertidig?

5.3.1 Hva skal ytes?

Det første spørsmålet handler om hvorvidt kommunen er forpliktet til naturalytelse, eller kan yte en eventuell økonomisk stønad for å oppfylle plikten om å finne et botilbud. Det har i teori og praksis blitt tolket slik at det under visse omstendigheter kan være like forsvarlig å yte et vederlag for et boligtilbud som en stønadsmottaker selv skaffer. I forarbeidene til sosialtjenesteloven ble det fremholdt at ansvarets omfang var uklart, og at kommunen kunne yte en øko-

⁸¹ Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016 s. 39

⁸² Kjønsstad 2012 s. 463-464

⁸³ Se f.eks. NOU 2011:15 s. 158 hvor det bla. står at kommunen har en plikt, og den enkelte ett rettskrav.

nomisk stønad og med det i de fleste tilfeller ha oppfylt plikten⁸⁴. I Hovednr. 35 står det nå imidlertid om lov om sosiale tjenester i NAV § 27 at det er snakk om en naturalytelse, og at «NAV-kontoret må fremskaffe et konkret og tilgjengelig botilbud til den som ikke klarer det selv⁸⁵». Når det nå står eksplisitt at bestemmelsen gir krav på en naturalytelse i form av et konkret botilbud, kan det ikke lenger være tvil om at det er dette som skal ytes⁸⁶.

Uttrykket «til den som ikke klarer det selv» kan tolkes antitetisk slik at der bruker selv klarer å finne et passende botilbud begrenses kommunens plikt til et ansvar om å forsikre at tilbudet er forsvarlig, at avtalen blir gjennomført, og evt. betale en økonomisk stønad i form av vederlag for oppholdet. Denne tolkningen kan imidlertid ikke medføre riktighet. Det har all formodning mot seg at de som henvender seg til NAV med behov for et midlertidig botilbud skulle være i stand til å skaffe dette selv. Selve kravet om å få et slikt tilbud av NAV tilsier at vedkommende ikke selv har klart å skaffe et botilbud. I Hovednr. 35 står det også at det er uten betydning for retten om tjenestemottaker selv har forsøkt å skaffe et botilbud før vedkommende henvender seg til NAV⁸⁷. Når NAV ikke kan legge vekt på om mottaker faktisk har forsøkt å skaffe tilbudet selv, synes det åpenbart at alle som henvender seg med krav om midlertidig botilbud omfattes av uttrykket «den som ikke klarer det selv». Jeg finner altså at kommunen etter lstnav. § 27 har en plikt til å skaffe et konkret midlertidig botilbud til de som henvender seg med krav om dette.

Et lignende spørsmål er om bestemmelsen innebærer en resultatforpliktelse eller en innsatsforpliktelse for kommunen. Ved en resultatforpliktelse må de handlinger pliktsubjektet fortar seg medføre et faktisk resultat, mens ved en innsatsforpliktelse er pliktsubjektet kun forpliktet til å gjøre en forsvarlig innstas.⁸⁸ I vårt tilfelle om kommunen er forpliktet til å levere en midlertidig bolig, eller kun må foreta handlinger med det formål å skaffe til veie et midlertidig botilbud. Spørsmålet er meget likt problemstillingen drøftet over. Det faktum at vi har slått fast at kommunen er forpliktet til naturaloppfyllelse, tilsier også at det her er snakk om en resultatforpliktelse. Kommunen må for å oppfylle plikten etter bestemmelsen frembringe et konkret resultat, husværet.

Når det gjelder tidspunktet for behandlingen av en søknad om midlertidig botilbud må dette selvfølgelig skje umiddelbart. Vilkåret for å få midlertidig botilbud er at en person rent faktisk står uten oppholdssted det kommende døgnet, og behandlingen av en henvendelse om midlertidig bolig må som regel behandles samme dag⁸⁹. Dette ble gjort meget klart i en sak fra

⁸⁴ Ot. prp. nr. 29 (1990-91) pkt.4.8

⁸⁵ Hovednr. 35 punkt 4.27.1

⁸⁶ Syse i Kjønsstad 2012 s.464

⁸⁷ Hovednr. 35 punkt 4.27.1

⁸⁸ Haagstrøm 2003 s. 115-119

⁸⁹ Hovednr. 35 punkt 4.27.1

Oslo tingrett i 2004⁹⁰, som omhandlet en person som i en årrekke gjentatte ganger henvendte seg til sosialtjenesten med behov for hjelp til husvære og mat. At mannen hadde behov for slik hjelp til stadighet, ikke selv fulgte opp om søknadene, og ikke bidro nok med opplysninger fritok ikke Oslo kommune for ansvaret om å yte raskt i hvert enkelt tilfelle. Tingretten mente at det her var snakk behov som i mange av tilfellene var av en akutt karakter, og viste til rundskriv 1-34/2001 punkt 5.1.4.4.1 hvor det uttales «*En søknad om akutt hjelp må vurderes raskt, ofte samme dag som den er mottatt. Dette innebærer at sosialtjenesten ikke kan undersøke saken like grundig som ved ordinære søknader. Dersom søknaden for eksempel mottas like før en helg, og søkeren hevder å stå helt uten midler til mat, eller ikke har et sted å sove, må søknaden vurderes med dette utgangspunkt. Søknader som mottas i forbindelse med akutte situasjoner kan ikke avslås, eller nektes behandlet med den begrunnelse at søkeren for eksempel kan henvende seg til veldedighetstilbud eller lignende.*»

Saken omhandlet rett til erstatning for manglende utbetalt sosial støtte, men jeg mener rettens strenge forståelse av å yte raskt i akutte situasjoner må sies å ha gyldighet i forhold til retten til midlertidig bolig som i motsetning til sosial stønad alltid blir definert som en akutt situasjon.

5.3.2 Hvem er ansvarlig?

Det følger av lstnav. § 3 at kommunen er ansvarlig for alle som oppholder seg i kommunen. Det er altså oppholdskommunen, og ikke bostedskommunen som er pliktig til å yte tjenester etter lstnav, herunder midlertidig botilbud. I forarbeidene til sosialtjenesteloven ble det uttalt: «*Med oppholdskommune menes der en person til enhver tid oppholder seg. Dette vil vanligvis være personens bostedskommune. Men også ved mer midlertidig opphold vil det være oppholdskommunen som skal gi hjelp etter loven.*⁹¹» En kommune har altså ikke anledning til å henvise til bostedskommunen, men er pliktet til å yte hjelp til vedkommende som befinner seg i en nødssituasjon der og da.

Sivilombudsmannen rettet i 2007 kritikk mot Oslo kommune etter at de i et notat uttalte at de midlertidige botilbudene i kommunen skulle forbeholdes «*Oslo-tilhørende bostedsløse rusmisbrukere*». Kommunen forklarte at den aktuelle formuleringen skulle forstås slik at sosialtjenesten skulle jobbe for at rusmisbrukere som kom til Oslo fra andre kommuner skulle bli oppfordret om å reise tilbake til bostedskommunen, fremfor å etablere seg i Oslos relativt tunge rusmiljø. Det var ikke snakk om å avvise søknader om akutt hjelp til midlertidig botilbud. Sivilombudsmannen mente allikevel at notatet kunne føre til feil lovanvendelse, og

⁹⁰ TOSLO-2004-6520

⁹¹ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s 168

kommunen ble bedt om å presisere innholdet i daværende lst. § 4-5 om midlertidig bolig og § 10-1 om oppholdskommunens ansvar for saksbehandlerne i sosialtjenesten.⁹²

5.3.3 Om begrepene botilbud og midlertidig

Når det gjelder hvilke boliger som kvalifiserer som midlertidig botilbud er det i stor utstrekning opp til kommunen å vurdere hva som er forsvarlig i det enkelte tilfellet⁹³. Det er opplistet visse minimumskrav til botilbudet, bla. at beboerne skal ha privatliv, mulighet til å lage mat, benytte bad og toalett, få vasket klær, motta besøk og disponere oppholdsstedet hele døgnet. I Rundskriv U-5/200 er det utarbeidet et forslag til en kvalitetsavtale som kommunen oppfordres til å tegne med de private og kommunale aktørene som benyttes.⁹⁴ Norges forpliktelser etter menneskerettighetslovene setter også en viss minimumsskranke for hva som kan tilbys som boligtilbud⁹⁵. I praksis viser det seg at kommunene velger å ta i bruk ulike former for midlertidig bolig. Kommunen har mulighet til å benytte både kommunale og private tilbud så lenge de tilfredsstiller en forsvarlig minstestandard som nevnt over⁹⁶. De fleste kommuner har benyttet hoteller, hospitser, krisesentre og kommunale boliger, noen har også henvist til campingplasser. En del kommuner må i enkelte tilfeller henvise til natthjem. Dette er ikke et tilbud som tilfredsstiller kravet om at bruker skal kunne disponere oppholdsstedet hele døgnet, men bruken skyldes som regel at andre midlertidige boliger ikke er å oppdrive, eller at det er gjort en særskilt avtale om opphold i et døgn.⁹⁷ Bruken av husvære med lavere kvalitet⁹⁸ slik som natthjem og hospitser kan være greit for å avhjelpe et øyeblikkelig problem, men en del personer som søker midlertidig husvære gjør dette stadig⁹⁹, og særlig med tanke på disse er det viktig at kommunen har midlertidige botilbud av en viss kvalitet, og selvfølgelig at kommunen jobber mot en permanent bostedsløsning for de bostedsløse.

Dette tilbudet skal som bestemmelsen sier være midlertidig, og er ikke ment å være en varig løsning for bostedsløse. Disse skal kommunen forsøke å skaffe en permanent bolig som beskrevet over. En lovfestet grense for bruken av midlertidige botilbud finnes ikke, men i hovedrundskriv 35 punkt 4.27.3 står det at bruken skal begrenses så mye som mulig, og *«opphold som varer mer enn tre måneder bør kun unntaksvis forekomme»*. For barnefamilier

⁹² Sak 2007/2342

⁹³ Kjønstad 2012 s. 463

⁹⁴ Rundskriv U-5/200

⁹⁵ Se ØSK Artikkel 11

⁹⁶ Jfr. Også lstnav. § 4 om krav til forsvarlighet, og Rt. 1990 s. 874 hvor høyesterett fastslår at innholdet av et forvaltningsvedtak må møte en viss minstestandard hvor det som tilbys ikke er åpenbart urimelig.

⁹⁷ NIBR 2011:13 s. 50 flg.

⁹⁸ Likevel ikke under minstestandarden

⁹⁹ Kittilsen og Syse 1997 s. 258

skal bruken aldri overstige tre måneder, og bruken av midlertidig bolig skal i det hele forsøksvis unngås.

5.4 Husbanken. Start- og grunnlån, boligtilskudd og bostøtte

Husbanken er et statlig organ underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹⁰⁰, som forvalter ordningene med bostøtte, start- og grunnlån og boligtilskudd, jfr. husbanklova § 1.1. Både privatpersoner, selskaper og stiftelser, og kommuner kan søke om ytelsene Husbanken tilbyr. Forvaltningsorganet består av ett hovedkontor, og seks regionale kontor som samarbeider med kommunene i regionen¹⁰¹. Husbanken får hvert år et tildelingsbrev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet som stiller opp hovedmål og arbeidsmål for virksomheten¹⁰². I tildelingsbrevet fra 2014 er ett av tre hovedmål at flere vanskeligstilte skal få et egnet sted å bo. Husbankens mandat innebærer bla. å bidra med informasjon til kommunen om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvilke tiltak som kan hjelpe disse, stimulere til økt fokus på boligsosiale hensyn i kommuneplanleggingen, og bidra til å øke antallet kommunale boliger og at disse spres i ordinære bomiljøer.¹⁰³

5.4.1 Start- og grunnlån

Tidligere var prioriteringsområdene for lån bestemt i forskrift om prioritering av lånesøknader i Husbanken, men denne ble opphevet 1. januar 2014. Nå skal Husbanken selv hvert år oppstille hvilke formål som skal prioriteres for lån, innenfor rammen av tildelingsbrevet fra departementet, og forskriftenes og organets formål. Også kriterier som areal- og kostnadsbegrensinger skal hvert år føres opp i retningslinjer for Husbanken, og være i tråd med departementets tildelingsbrev.¹⁰⁴ På denne måten kan Husbankens utlånsvirksomhet lettere tilpasses skiftende behov, og politiske føringer.

Bestemmelsene om startlån finner vi i forskrift om startlån fra Husbanken. Forskriftens § 1 sier at formålet med startlån er å «*bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den*». Det stilles for å motta startlån krav om betjeningsevne, men ikke om egenkapital. Med betjeningsevne menes her at søker

¹⁰⁰ Husbankloven § 3

¹⁰¹ <http://www.husbanken.no/om-husbanken/organisasjon-og-ledelse/> jfr. Husbankloven § 4

¹⁰² <http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

¹⁰³ Tildelingsbrev 21.01.2014 s. 3-4

¹⁰⁴ Tildelingsbrev 21.01.2014 s. 12

må ha nødvendige midler til livsopphold etter at renter og avdrag er betalt.¹⁰⁵ Målgruppen for startlån er altså personer som har evne til å betjene et boliglån, men som ikke har/har hatt mulighet til å spare opp egenkapital, slik at de ikke har mulighet til å få lån, eller tilstrekkelig stort lån, i bank eller annen finansinstitusjon. Personer som av andre grunner ikke får lån, slik som personer med opphold på humanitært grunnlag, har også mulighet til å motta startlån dersom vilkårene forøvrig foreligger¹⁰⁶. Boligen det søkes lån til må være egnet, nøktern og rimelig i forhold til boligmarkedet på stedet¹⁰⁷.

Det er kommunen som behandler søknad om startlån til private, og fastslår lånets størrelse. Husbankens rolle i denne sammenheng er å innvilge lån til kommunen, som disse da videreformidler til søkere i kommunen.¹⁰⁸ I praksis er de fleste startlånene som blir innvilget topplån. Det vil si at søker allerede er innvilget ett grunnlån av en annen långiver, og startlånet fungerer i tillegg til dette for at en søker skal kunne kjøpe en egnet bolig.¹⁰⁹ Startlån som virkemiddel i den boligsosiale politikken treffer altså i hovedsak personer som klarer seg relativt sett godt på egenhånd, men som sliter med å erverve sin egen eide bolig.

Mens startlånet er rettet mot privatpersoner, og blir formidlet til forbrukere via kommunen, blir søknader om grunnlån behandlet av Husbanken og er åpent for alle. Kommuner, selskaper, stiftelser, forbrukere og andre kan søke om grunnlån. Dette forstås forutsetningsvis av ordlyden i forskrift om grunnlån § 4: «*Lån til andre enn kommunene skal...*» Det er også presisert i retningslinjene for grunnlån¹¹⁰. Formålet med grunnlånet er ifølge forskriften å «*fremme viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene*¹¹¹». Det kan i utgangspunktet søkes lån til all type boligfinansiering, men Husbankens retningslinjer for 2014 sier at søknader om lån til utleieboliger for kommunene, utbedring av boliger til eldre og funksjonshemmede, studentboliger og søknader med andre boligsosiale formål har prioritet, mens kjøp og utbedring av brukte boliger bare i unntakstilfeller vil kunne få lån¹¹². Søknader om sistnevnte formål vil typisk heller kunne få innvilget startlån, dersom vilkårene forøvrig foreligger. Vi ser at grunnlånet i dag hovedsakelig vil bli innvilget til kommuner og andre aktører som skal igangsette boligprosjekter i kommunen hvor formålet er av boligsosial karakter. Grunnlånet avgrenses mot store og dyre pro-

¹⁰⁵ Forskrift om startlån § 3

¹⁰⁶ NIBR-rapport: 2008:13 s. 25

¹⁰⁷ Forskrift om startlån § 4

¹⁰⁸ Forskrift om startlån § 2

¹⁰⁹ NIBR-rapport: 2008:13 s. 25

¹¹⁰ Se retningslinjer for grunnlån 2014 nr. 2

¹¹¹ Forskrift om grunnlån §1

¹¹² Retningslinjer for grunnlån 2014 nr. 3 og 4. Se også tildelingsbrev 2014 kap. 3.6 som gir Husbanken kompetanse til å utarbeide disse retningslinjene innenfor prioriteringene gitt i tildelingsbrevet, jfr. forskrift om grunnlån §§ 2 og 5.

sjekter, da boligen eller boligprosjektet det søkes om lån til også her skal være nøktern, og bidra til å sikre nødvendig boligforsyning¹¹³. Husbanken opererer dertil med areal- og kostnadsgrenser per boenhet ved oppføring av nye boliger¹¹⁴.

Husbanken uttalte for noen år tilbake at de opplevde at det var et underforbruk av ytelsene de tilbyr, og kommunene ønsket samtidig større kunnskap om hvem ytelsene var rettet mot, og hvordan de kunne tas i bruk¹¹⁵. I en artikkel fra 3.10.2014 skriver Husbanken at etterspørselen etter lån nå har vært så høy, at søknadene langt overstiger organets budsjettrammer for utlånsvirksomhet. Allerede i mai var Husbanken nødt til å si ifra at kun prioriterte søkere ville få innvilget lån.¹¹⁶ De kunne også opplyse at i første kvartal av 2014 var rundt 80% av lånene som ble innvilget til boligsosiale formål¹¹⁷. Økningen i antall lånesøknader gjelder med andre ord også en økning i søknader om lån til boligsosiale formål. Tildelingsbrevet fra departementet har de siste årene ført opp utleiebolig for flyktninger, utbedring av bolig for eldre og funksjonshemmede, og andre boligsosiale søknader som prioriterte formål for lån i Husbanken¹¹⁸, noe som også medfører at av et stort antall søknader ble hele 80% innvilget til boligsosiale formål.

Jeg anser dette for å være et positivt tegn på en økt bevisstgjøring om, og økt satsing på den boligsosiale politikken de siste ti årene. Et av målene i den sosiale boligpolitikken i dag er som sagt en større grad av samarbeid mellom de ulike aktørene, både med tanke på opplæring, kunnskapsdeling og å sikre brukerne en tett og helhetlig oppfølging. Økningen i søknader om lån i Husbanken signaliserer at det i dag mest sannsynlig eksisterer et tettere samarbeid mellom kommunene og Husbanken, og at kommunenes ansatte har fått den kunnskapen de etterspurte. At Husbankens låneytelser stadig i større grad blir benyttet, tyder også på at det i kommunene satses på å utbedre og utvide kommunenes boligmasse, og videreformidling av ytelser til vanskeligstilte. Både når det gjelder kunnskap og utnyttelse av ytelsene antar jeg likevel at det finnes forskjeller mellom kommunene. Tallene det er referert til over gjelder for hele landet, og viser ikke eventuelle regionale forskjeller.

5.4.2 Boligtilskudd

Reglene om boligtilskudd er spredd i en rekke ulike forskrifter som f.eks. forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og

¹¹³ Retningslinjer for grunnlån 2014 nr. 3 jfr. nr. 1

¹¹⁴ Veileder for Husbankens grunnlån pkt. 8

¹¹⁵ SINTEF og NTNU 2009 s. 22

¹¹⁶ Husbanken.no 03.10.2014

¹¹⁷ Husbanken.no 15.05.2014

¹¹⁸ Se Tildelingsbrev 21.01.2014 kap. 3.6 jfr. kap. 1.2

sykehjemsplasser fra Husbanken, og forskrift om tilskudd til studentboliger. Noen av tilskuddene forvaltes av kommunen, og andre av Husbanken. De fleste tilskuddene gis som et rente- og avdragsfritt lån, som avskrives med en viss prosent i året. Dersom boligen blir solgt eller brukt til andre formål enn det tilskuddet ble innvilget til innenfor avskrivningsperioden, kan den resterende summen bli gjort om til et rente- og avdragspliktig lån.¹¹⁹ Hva tilskuddene skal gå til, hvem som er søkeberettiget, og hva formålet med tilskuddene er varierer i relativt stor grad slik at det er vanskelig å gi en samlet fremstilling. Jeg velger derfor å beskrive tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig for private, og tilskudd til utleieboliger for kommunen, og la disse stå som eksempel, da jeg mener at disse er tilskuddene som virker mest direkte for å få vanskeligstilte i en permanent bolig.

5.4.2.1 Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig

Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig for private er regulert i forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer, og formålet med tilskuddet skal være å bidra til at vanskeligstilte skal kunne etablere seg i, og beholde egen bolig¹²⁰. I og med at tilskuddet skal brukes til å sikre at vanskeligstilte forblir boligeiere kan det også benyttes til refinansiering. Kommunene forbereder saken, men velger selv om de vil forvalte hele ordningen, eller sende søknaden videre til Husbanken for endelig avgjørelse. Kommunene har her valgt forskjellige modeller, men det er uansett kommunen som skal vurdere om vilkårene er tilstede, og som skal foreta behovsprøvingen. De velger evt. å la det være opp til Husbanken å vurdere om søkere som er kvalifisert skal bli prioritert innenfor de midlene kommunen har til tildeling av boligtilskudd.¹²¹

Tilskuddet til etablering gis i kombinasjon med startlån som toppfinansiering av et boligprosjekt, og har karakter av å være et subsidie, i og med at avdrag og renter ikke betales så lenge formålet med tilskuddet består¹²². Kommunene får svært begrensede tilskuddsmidler. Samlet får Husbanken i 2014 kr 366 000 til tilskudd til etablering, og kr 178 500 til tilpasning av bolig¹²³, som så skal fordeles mellom kommunene. Tilskuddet tildeles derfor etter en meget streng økonomisk behovsprøving, hvor det skal legges vekt på at søkerens vanskeligstilte økonomiske situasjon er av langvarig karakter¹²⁴. Søker må antas å ha en varig lav inntekt, og

¹¹⁹ Se f.eks. Astrup 2014 s. 6, og retningslinjer om tilskudd til utleieboliger til pkt. 4.5 og 4.6

¹²⁰ Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig § 1

¹²¹ Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig § 2

¹²² Astrup 2014 s. 5-6

¹²³ Tildelingsbrev 21.01.2014 s. 8

¹²⁴ Retningslinjer om tilskudd til etablering i egen bolig pkt. 2.1 jfr. forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig § 2

ikke være i stand til å betjene fullt lån som skal til for å erverve en egnet bolig. Bare de aller mest vanskeligstilte vil kunne regne med å få tilskudd til etablering eller tilpasning.¹²⁵ Boligen det søkes tilskudd til skal, som ved låneordningene, være nøktern og egnet¹²⁶. Størrelsen på tilskuddet skal fastslås etter en helhetsvurdering av prosjektets kostnader, og hva søker vil få i lån av private aktører, fra husbanken, og evt. andre støtteordninger søker har mulighet til å motta, f.eks. boligskudd og bostøtte. Vi ser altså er det skal eksistere en stor grad av samspill mellom Husbankens ordninger med lån, tilskudd og bostøtte.

Ordet «*tilpasning*» tar sikte på tilpasninger som er nødvendige i forbindelse med varig funksjonsnedsettelse og alderdom¹²⁷. Eldre og personer med funksjonsnedsettelser kan således få hjelp til å beholde en allerede eid bolig, og slippe å måtte flytte dersom det oppstår behov for ombygging av boligen. Det er mange steder i Norge også svært få boliger som er tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelser, slik at markedet for slike boliger kan være uoverkommelig dyrt for vanskeligstilte, eller rett og slett ikke-eksisterende. Dette tiltaket vil også øke antallet av tilgjengelige og universalt utformede boliger, noe som er et av hovedmålene til Husbanken per i dag¹²⁸. Tilpasningen må etter pkt. 2.1 i retningslinjer om tilskudd til tilpasning av egen bolig være hensiktsmessig. Det vil si at den må være med på å fremme formålet med tilskuddet, altså at personer kan forbli boende. Kun tiltak som anses å fremme dette formålet over tid vil kunne motta tilskudd.

5.4.2.2 Tilskudd til utleieboliger

Tilskudd til utleieboliger tildeles av Husbanken til kommuner og andre aktører som skal etablere eller utbedre utleieboliger til vanskeligstilte, jfr. forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken §§ 1 og 2, jfr. retningslinjer om tilskudd til utleieboliger pkt. 2.2. Tilskuddet skal bidra til å øke den kommunale boligmassen, og mottar andre aktører tilskudd til prosjekter skal det tinglyses en klausul om at kommunen har tildelingsrett til boligen(e) i minst 20 år fra ferdigstillelse.

Formålet med tilskuddsordningen er altså å bidra til flere egnede kommunale utleieboliger til vanskeligstilte, og disse skal særlig gå til å hjelpe de mest vanskeligstilte gruppene. Retningslinjene for 2014 oppstiller barnefamilier, unge, flyktninger og personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser som prioriterte grupper. Prosjekter som har som formål å spre de kommunale utleieboligene skal også få prioritet.¹²⁹ At disse gruppene skal prio-

¹²⁵ <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-enkeltpersoner/tilskudd-etablering-i-egen-bolig/>

¹²⁶ St.meld. nr. 23 (2003-2004) pkt. 7.10.1

¹²⁷ Retningslinjer om tilskudd til tilpasning av bolig pkt. 2.1 jfr. pkt. 1

¹²⁸ Tildelingsbrev 21.01.2014 hovedmål 1.3 s.2

¹²⁹ Retningslinjer om tilskudd til utleieboliger pkt. 4.1 og 4.2

riteres ser vi også på utmålingsreglene. Normalt sett er maksimal tilskuddssats 20% av godkjente prosjektkostnader, men kan søker dokumentere at prosjektet vil sikre bolig til noen av de prioriterte gruppene kan satsen økes til inntil 40%.¹³⁰ I Husbankens vurdering av evt. innvilgelse og størrelse på tilskuddene, skal de også ta i betraktning hvilke kommuner som har de største boligsosiale utfordringene¹³¹.

5.4.3 Bostøtte

Bostøtten var tidligere delt i to ordninger, en for barnefamilier og trygdede, og en for pensjonister. På 90-tallet ble disse ordningene slått sammen, noe som førte til et meget uoversiktlig og lite gjennomarbeidet system. I en rapport fra NOVA beskrives situasjonen slik: *«Det vokste også etter hvert fram en underskog av unntak og spesialordninger. Litt respektløst kan en si at den bostøtten vi hadde gjennom de første årene av dette årtusenet var en illustrasjon av at summen av et utall fornuftige enkeltbeslutninger ikke nødvendigvis sammen blir rasjonelt og fornuftig, og helt klart lite gjennomsiiktig»*¹³² I 2009 ble ordningen om bostøtte reformert, og personkretsen som vil ha rett til bostøtte ble sterkt utvidet. Etter de tidlige ordningene måtte man for å være støtteberettiget være trygdet, pensjonist eller ha barn. Den nye ordningen fjernet disse og en rekke andre krav, etter et ønske om at bostøtten skulle bli et mer effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen¹³³ Endringene ble også gjort med sikte på å forenkle et regelverk som hadde blitt svært vanskelig å finne frem i, tolke og praktisere. I 2012 ble det vedtatt en egen lov om bustøtte av 24 august 2012 (i kraft 1. januar 2013), og i forarbeidene til loven er det uttalt at: *«Føremålet med lovframlegget er å få eit regelverk som er oversiktleig og brukarvenleg»*¹³⁴.» I dag finner vi bestemmelsene om bostøtte i denne loven, og i forskrift om bostøtte. Lovreformen fra og med 2009 er enda et tegn på en økt satsing og fokus på den boligsosiale politikken som har funnet sted de siste årene.

Mens start- og grunnlån og boligtilskudd er rettet mot etableringsfasen, er bostøtten ment å hjelpe mottakeren med å beholde boligen over tid¹³⁵. Det er her snakk om en månedlig stønad til forskjell fra et engangsbeløp i form av tilskudd eller lån.

For å kunne motta bostøtte stilles det vilkår både for søker og for boligen. Søker må være over 18 år, eller ha egne barn under 18 år i husstanden, selv bo i boligen og svare for utgiftene til denne. Studenter uten barn, personer som er i førstegangstjeneste, oppholder seg i

¹³⁰ Retningslinjer om tilskudd til utleieboliger pkt. 3

¹³¹ Retningslinjer om tilskudd til utleieboliger pkt. 4.4

¹³² NOVA Rapport 2/2011 s. 11

¹³³ NIBR-rapport: 2011:11 s. 16

¹³⁴ Prop.76 L (2011-2012) s. 1

¹³⁵ NIBR-rapport 2008:13 s. 24

institusjon der det kan kreves vederlag på grunnlag av inntekt, og personer som bor med en annen som ikke er berettiget, er unntatt fra å kunne motta støtte.¹³⁶ Om en person har krav på bostøtte er videre avhengig av inntekten og formuen til husstanden. Husbanken opererer med ulike øvre inntektsgrenser ut ifra hvor mange medlemmer det er i bostanden, hvilken kommune den tilhører, om det er en kommunal bolig, om det finnes en ung ufør i husstanden, og om boligen er spesialtilpasset. Dersom husstandens inntekt overstiger inntektsgrensen vil den ikke være berettiget til å motta bostøtte, uavhengig av hvor store boutgiftene er.¹³⁷ Vilåårene for boligen innebærer at denne må være godkjent som helårsbolig av plan- og bygningsetaten, være en selvstendig bolig med egen inngang, og ha bad, toalett, kjøkken og soveplass¹³⁸.

Bostøtten er ikke ment å dekke mottakers boutgifter, men å være en støtte slik at husholdningen kan klare sine utgifter og bli boende. Forskrift om bostøtte regulerer hvordan bostøtten skal beregnes. Etter § 1 skal bostøtten utgjøre 70% av differansen mellom godkjente boutgifter, og en beregnet egenandel. For beboere i kommunale boliger skal bostøtten utgjøre 80% av denne differansen. Godkjente boutgifter er for mottakere som bor i leid bolig leieutgiftene. For husstander i borettslag, eierseksjonssameier, aksjeleiligheter og obligasjonsleiligheter er godkjente boutgifter utgifter til renter, avdrag og gebyr på lån, samt felleskostnader. For andre eide boliger beregnes boutgiftene ut ifra utgifter til renter, avdrag og gebyr på lån, driftsutgifter med 12 000 per år, utgifter til gjennomsnittlige kommunale avgifter, eiendomsskatt og festeavgift.¹³⁹ Etter denne utregningen er de årlige godkjente boutgiftene så gjenstand for en avgrensning slik at bare inntil en viss sum teller med. Taket på boutgifter som teller med i beregningen av bostøtte er differensiert etter hvor mange personer som bor i husstanden, og i hvilken kommune boligen ligger.¹⁴⁰ Egenandelen blir beregnet ut ifra husstanden samlede inntekt, og 16% av husstandens netto formue med fratrekk for ett fribeløp¹⁴¹.

5.4.4 Samlet om Husbankens ytelser

Vi har sett at ytelsene fra Husbanken i dag blir benyttet i større grad enn tidligere, og konkludert med at dette tyder på at flere vanskeligstilte får hjelp til å etablere seg i egen bolig. Jeg vil i dette kapitlet imidlertid ta opp noen innvendinger som har vært anført mot regelverket rundt ordningene.

¹³⁶ Lov om bustøtte §§ 3 og 4

¹³⁷ Veileder i regelverk for bustøtte pkt. 1.3

¹³⁸ Lov om bustøtte § 5, se også veileder i regelverk for bustøtte pkt. 2.3.1

¹³⁹ Forskrift om bustøtte § 2

¹⁴⁰ Forskrift om bustøtte § 3

¹⁴¹ Se forskrift om bustøtte §§ 4-8

Det er slik at ordningene med lån, boligtilskudd og bostøtte fra Husbanken gjerne skal bli brukt i sammenheng, men flere rapporter har pekt på at det opereres med ulike skranker for de ulike ytelsene, slik at dette i praksis blir vanskelig. Enkelte vil ikke være berettiget til å motta mer enn en ytelse, mens andre faller helt utenfor. I en rapport fra ECON lagt frem i 2005 hadde undersøkelser vist at en del søkere fikk avslag på samtlige ytelser. Avslaget på startlån ble begrunnet med for lav inntekt, mens det for boligtilskudd og bostøtte var snakk om for høy inntekt.¹⁴² Et av vilkårene for å motta startlån er at søker har betjeningsevne, slik at det er nødvendig med en relativt sett god inntekt, mens boligtilskudd og bostøtte tildeles etter en behovsprøving hvor bare de aller mest vanskeligstilte kan bli prioritert, altså de med lavest inntekt. En del personer risikerer altså å havne mellom disse ordningene. Siden denne rapporten ble skrevet har bestemmelsene om hvem som har risikoen for private personers mislighold av lånet blitt endret slik at risikoen i dag fordeles mellom kommunen og Husbanken i dennes favør¹⁴³. Dette gjør at kommunene i dag, når de ikke selv vil sitte igjen med like stor risikoen, i større grad er villige til å innvilge lån til personer som tidligere ville fått avslag på grunn av for lav inntekt. Det er allikevel ikke slik at risikofordelingen har medført at den nedre grensen for å få lån, og den øvrige grensen for å få boligtilskudd og bostøtte har blitt sammenfallende, og personer risikerer også i dag å falle mellom ordningene.

Verken bestemmelsene om startlån eller boligtilskudd gir borgerne noe rettskrav. Begge ytelsene er behovsprøvd og innvilgelse og evt. innhold av ytelsen beror i stor grad på forvaltningsskjønn. Når det gjelder behovsprøvingen er det en skjønnsvurdering av kommunen eller Husbanken som avgjør om søker er berettiget ytelsen, og selv om dette og alle andre vilkår er oppfylt, skal søknaden også vurderes opp mot de tilgjengelige ressurser, og andre søkeres behov. Det er med andre ord svært lite rettighetspregede ytelser. Bestemmelsene om bostøtte derimot gir den enkelte et faktisk rettskrav. Men flere har pekt på at inntektsgrensene for å kvalifisere til bostøtte fremdeles er lave, slik at det er begrenset hvor mange som kan dra nytte av denne ytelsen. Særlig er dette en hindring for å kombinere bostøtten med lån fra Husbanken, som jeg har beskrevet over. Videre kan bostøtte kun ytes til personer som allerede har en bolig, så denne ytelsen vil ikke være til hjelp for å skaffe enkeltpersoner bolig, men som virkemiddel for å kunne beholde en bolig er tiltaket effektivt.

¹⁴² ECON 2005 s. 61

¹⁴³ NIBR 2007:4 s. 41

6 Bolig for vanskeligstilte i EMK

Menneskerettskonvensjonene er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999. Disse er dertil gitt forrang over norsk rett i tilfelle motstrid mellom bestemmelser i konvensjonene og norsk rett for øvrig¹⁴⁴. Jeg finner det derved interessant å undersøke hvordan vanskeligstiltes rett til bolig er vernet gjennom denne konvensjonen. Som beskrevet i kapittel 2.2 må dette etableres gjennom en analyse av EMKs praksis på området.

Den aktuelle bestemmelsen for rett til bolig er artikkel 8, som lyder:

«1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.»

Bestemmelsen beskytter altså en persons privat- og familieliv og hjem, og peker på den nære sammenhengen mellom disse. Domstolens praksis viser gjerne også at i betraktningen av om en persons rett til en av størrelsene har blitt krenket, tas også de andre med i betraktning.¹⁴⁵ Andre ledd peker på en proporsjonalitetsavveining hvoretter myndigheters krenkelser av første ledd kan anses som rettmessig, dersom handlingen er nødvendig, og gjort i den hensikt å beskytte noen av interessene listet opp.

Saken *O'Rourke v. UK* omhandlet en person som hadde blitt kastet ut av et hotellrom, som han hadde fått anvist som midlertidig husvære, etter brudd på husholdningsreglene. EMD avviste behandlingen av saken men uttalte i admissibility avgjørelsen: *"The Court recalls that article 8 does not in terms give a right to be provided with a home. (...) It considers therefore that the scope of any positive obligation to house the homeless must be limited"*¹⁴⁶. Det finnes altså på generelt grunnlag ikke noen plikt for konvensjonsstatene til å skaffe vanskeligstilte bolig etter artikkel 8. Jeg har imidlertid funnet at EMD i visse tilfeller har ansett at en stat har brutt artikkel 8 ved å ikke avhjelpe personers eller familiers boligproblem.

I en sak fra 2006, *Wallová and Walla v. the Czech Republic*, kom domstolen enstemmig til at det var begått et brudd på konvensjonens artikkel 8. Saken omhandlet en familie på syv som pga. vanskeligheter med å skaffe en egnet bolig ble fratatt barna i familien. EMD

¹⁴⁴ Menneskerettsloven § 3

¹⁴⁵ Nielsen 2011 s. 71

¹⁴⁶ *O'Rourke v. UK* s. avsnitt 3 under The Law

mente at den Tsjekiske stat burde ha hjulpet familien med deres boligsosiale problem, fremfor å tvangsfjerne barna.¹⁴⁷

I en annen plenumsavgjørelse fra 2008 ble Slovakia dømt for brudd på artikkel 8. Saken omhandlet en kvinne som under særdeles dramatiske omstendigheter i forbindelse med et samlivsbrudd måtte flytte inn hos sin far, sammen med sine to barn (*Stanková v. Slovakia*). To år senere døde faren. Kommunen som eide boligen faren hadde leid kastet da ut kvinnen, og et av barna som fortsatt bodde hos sin mor, fordi kvinnen ikke stod som leietaker av boligen. EMD uttalte at da familien hadde bodd i leiligheten i to år fremstod den nå som deres hjem, selv om de i rettslig forstand ikke stod som leietakere. Domstolen mente at i interesseavveiningen mellom beskyttelsen av familiens rett til å beholde sitt hjem, og de lokale myndigheters rett til disposisjon av en leilighet, var den første viktigst å beskytte. Det faktum av det var barn i husstanden ble særlig trukket frem som et moment i avveiningen. Utkastelsen fremstod dermed ikke som nødvendig. Videre la domstolen vekt på at myndighetene ikke hadde anvist familien en alternativ bolig, særlig med tanke på at leiligheten var en kommunal bolig som skulle benyttes for å avhjelpe vanskeligstiltes situasjon.¹⁴⁸

En admissibility avgjørelse fra 1998 (*Marzari v. Italy*) omhandlet en mann som led av en alvorlig stoffskiftesykdom og var 100 prosent ufør. Mannen bodde i en campingvogn, under omstendigheter som var særdeles skadelig for han, og hevdet at myndighetene hadde begått brudd på artikkel 8 ved ikke å skaffe han en egnet bolig. Myndighetene hadde imidlertid tilbud mannen en egnet bolig, men mannen hadde avslått tilbudet om denne boligen. EMD fant etter dette at det ikke forelå noen krenkelse av artikkel 8. Domstolen uttalte så på generelt grunnlag at selv om artikkel 8 ikke gir den enkelte en rett til bolig fa det offentlige, vil det under visse omstendigheter kunne utgjøre et konvensjonsbrudd dersom myndighetene avslår å hjelpe en person med særdeles store helseproblemer¹⁴⁹.

Vi ser etter dette at EMD ikke vil oppstille et generelt ansvar for de nasjonale myndigheter til å skaffe bolig til de som trenger det, slik de har uttalt både i *O'Rourke* og *Marzari*. Men under skjerpene omstendigheter hvor det gjerne også er tale om en krenkelse av en persons familie- eller privatliv er domstolen tilbøyelig til å hevde brudd på artikkel 8 dersom det offentlige ikke forsøker å avhjelpe en persons boligproblem. Av *Wallová and Walla* og *Stanková* kan det virke som dette særlig gjelder der det er barn i bildet, og av den generelle uttalelsen i *Marzari* også der det er tale om personer med svært store helsemessige problemer.

Dette samsvarer med rettssituasjonen i nasjonal rett. Myndighetene er ikke ansvarlig for å skaffe bolig til vanskeligstilte, men har et ansvar for å medvirke til dette. F.eks. under vurderingen av om en søker kvalifiserer og skal prioriteres for å få kommunal utleiebolig skal

¹⁴⁷ Wallová and Walla v. the Czech Republic se særlig pkt. 78 og 79, og Nielsen 2011 s. 71

¹⁴⁸ Stanková v. Slovakia se særlig pkt. 61-63

¹⁴⁹ Marzari v. Italy avsnitt 1 under The Law

legges vekt på medisinske og sosiale forhold, herunder om søker har ansvar for barn og familie¹⁵⁰.

7 Hva gjøres/kan gjøres? Avsluttende bemerkninger

Jeg har i denne avhandlingen beskrevet en rekke tiltak og ordninger for ulike personer som sliter med å skaffe eller holde på en bolig. Underveis har jeg drøftet litt omkring de ulike ordningene, jeg har pekt på en del positive endringer på området, og på noe kritikk som har vært reist mot enkelte bestemmelser, og sammenhenger mellom bestemmelser. I dette kapitlet vil jeg forsøke å samle trådene, og komme med noen konklusjoner. Jeg vil også si noe om utsiktene videre for de rettslige virkemidlene på det boligsosiale området.

7.1 Samlet om funnene i avhandlingen

Jeg har funnet at det siden rundt årtusenskiftet da det ble satt fokus på bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet er skjedd er rekke ting for å forbedre situasjonen til disse personene. Retten til midlertidig husvære har fått et sterkere rettighetspreg ved at Hovednr. 35 nå fastsetter at retten innebærer en plikt til naturalytelse, og at rundskriv U-5/2003 oppstiller visse minimumskrav til kvaliteten på husværet. Bostøtteordningen har blitt revidert slik at langt flere personer i dag har krav på ytelsen, og lovverket vedrørende bostøtte har blitt forenklet slik at det nå er lettere å forstå. Informasjonsarbeid har ført til at Husbankens ytelser generelt blir benyttet i større grad. På området for det kommunale ansvaret for boliger til vanskeligstilte mener jeg imidlertid at det nye lovverket som har skilt rettigheter og plikter i ulike lover, har medført et mer uoversiktlig system, som kan være vanskelig å forstå og praktisere. Samlet har disse endringene ført til en svært annen rettssituasjon på det boligsosiale området, og endringene er stort sett av det positive slaget.

7.2 Viktige tiltak og utviklingen fremover

Etter min mening er noe av det viktigste som skal til for å lykkes i målsettingen om at alle skal bo i en egnet bolig et tett samarbeid mellom de ulike aktørene på det boligsosiale området. Det vil i mange tilfeller være en helt nødvendig forutsetning at ulike ordninger benyttes i

¹⁵⁰ Se omtalen over i kapittel 5.1.1

kombinasjon for å sikre vanskeligstilte en bolig. Det er også helt nødvendig med tett oppfølging av den vanskeligstilte, for å sikre et helhetlig løp frem til en permanent egnet bosituasjon som den enkelte selv kan takle. Ansvar for de ulike ytelsene forvaltes som vi har sett av ulike etater innen forvaltningen. Når en vanskeligstilt f.eks. skal hjelpes fra en midlertidig bolig til en kommunal utleiebolig, er det viktig med oppfølging både fra NAV og kommunens helse- og omsorgstjeneste. Dersom i verste fall ingen av etatene følger opp, vil enkeltpersoner lett kunne falle gjennom. Derfor er det viktig at aktørene er bevist sin egen rolle, så vel som at de har kunnskap om andre aktører, samspillet mellom ytelsene og hvilke virkemidler som er effektive for ulike grupper av vanskeligstilte, og for enkeltpersoners behov. Dette stiller store krav til kompetanse i forvaltningen.

Jeg har under omtalelsen av de enkelte ytelsene pekt på om bestemmelsene hjemler et faktisk rettskrav for borgerne eller ikke. Dette fordi jeg mener at en sterkere rettighetsfesting av ytelsene på det boligsosiale området vil være det mest effektive virkemiddelet for å sikre vanskeligstilte en bolig. De ville da ha en rett til bolig. Bolig er som sagt et gode vi anser for å være helt nødvendig for den enkeltes velferd og livsutfoldelse. Slik situasjonen er vil enkeltmennesker alltid falle utenfor, og disse burde etter min mening være sikret en rett til bolig. I dag er det kun ytelsene om midlertidig botilbud og bostøtte som er rettighetsfestet. En sterkere lovforankring av kommunens ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte i hotl. § 3-7 og lstnav. § 15 er forslått i NOU 2011:15. Utvalget peker på at innholdet av kommunens ansvar i dag er uklart, og at en klarere lovforankring vil kunne tydeliggjøre og styrke ansvaret. Utvalget uttaler også at en *«sterkere lovforankring vil likestille det boligpolitiske feltet med andre velferdsområder som helse, utdanning og inntektssikring»*¹⁵¹. Jeg håper at dette forslaget vil bli fulgt opp av lovgiver.

I år la regjeringen frem en ny boligsosial strategi¹⁵² som skal, videreføre arbeidet og fokuset fra de tidligere strategiene og utredningene. Det er svært positivt med en videreføring av den politikken som i en tiårsperiode nå har klart å fremskaffe positive resultater når det gjelder bruken og rekkevidden av de rettslige virkemidlene på det boligsosiale området.

Bildet fremover er allikevel ikke udelt positivt. Fra og med 1. januar 2015 trår en ny uførereform i kraft¹⁵³. Denne reformen medfører bla. at uføretrygd nå skal bli skattlagt som lønn og ikke som pensjon. For å kompensere for økt inntekt skal uføretrygden øke. Resultatet av dette er at den uføretrygdde sitter igjen med omtrent like mye netto utbetalt som i dag, men vedkommendes brutto inntekt øker. For mange uføre som mottar bostøtte er dette av stor betydning. Det er brutto inntekt som benyttes for å beregne om en søker kvalifiserer for å motta bostøtte. Personer som i dag har en inntekt som akkurat går inn under det øvre taket for å kunne motta bostøtte, vil nå stå i fare for å overstige dette, og altså miste bostøtten. Og det

¹⁵¹ NOU 2011:15 pkt. 12.4.3

¹⁵² Boligstrategien 2014-2020

¹⁵³ Se Prop.130 L (2010-2011) og Prop.66 L (2013-2014)

uten å faktisk ha en høyere inntekt enn i dag. Jeg ser to løsninger for å forhindre at dette skjer, at bostøtte bli beregnet av netto inntekt, eller å heve den øvre inntektsgrensen for å kunne motta ytelsen, hvorav jeg vil anbefale det siste. Dersom det øvre taket for å kunne motta bostøtte heves vil ikke bare de uføretrygdete som mottar bostøtte i dag beholde denne, men andre vil også kunne kvalifisere for å motta ytelsen. Dette vil som omtalt under kapittel 5.4.4 også kunne føre til at flere kan benytte ytelsen i kombinasjon med lån eller tilskudd fra Husbanken. En heving av denne øvrige inntektsgrensen anser jeg etter dette for å være svært hensiktsmessig, og ville være et effektivt tiltak for å bedre situasjonen for mange vanskeligstilte.

Litteraturliste

7.3 Lover

Sivilombudsmannsloven	Lov 22. jun. 1962 Nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Forvaltningsloven	Lov 10. feb. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Sosialtjenesteloven (ikke lenger i kraft)	Lov 13. des. 1991 Nr. 81 om sosiale tjenester mv.
Folketrygdloven	Lov 28. feb. 1997 Nr. 19 om folketrygd
Opplæringslova	Lov 17. juli 1998 Nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 Nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Pasient- og brukerrettighetsloven	Lov 2. juli 1999 Nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter
Burettslagslova	Lov 6. juni 2003 Nr. 39 om burettslag
Universitets- og høyskoleloven	Lov 1. april 2005 Nr. 15 om universiteter og høyskoler
NAV-loven	Lov 16. juni 2006 Nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen
Husbankloven	Lov 29. mai 2009 Nr. 30 om Husbanken
Lov om sosiale tjenester i NAV	Lov 18. des. 2009 Nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Helse- og omsorgstjenesteloven	Lov 24. juni 2011 Nr. 30 om kommunale

helse- og omsorgstjenester m.m.

Bustøttelova

Lov 24. aug. 2012 Nr. 64 om bustøtte

7.4 Konvensjoner

Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. November 1950, i kraft 3. september 1953.

FN konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16. desember 1966, i kraft 23. mars 1976.

7.5 Forskrifter

Forskrift 21. juni 1989 nr. 400 om prioritering av lånesøknader i Husbanken (opphevet)

Forskrift 7. mai 2003 nr. 1895 om tildeling av kommunal bolig i Oslo kommune, Oslo

Forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1758 om grunnlån fra Husbanken

Forskrift 25. februar 2008 nr. 191 om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken

Forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)

Forskrift 23. februar 2011 nr. 191 om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer

Forskrift 23. februar 2011 nr. 192 om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken

Forskrift 25. august 2011 nr. 877 om tildeling av kommunal bolig, Arendal kommune, Aust-Agder

Forskrift 21. desember 2011 nr. 1320 om tildeling av kommunal bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet, Hamar kommune, Hedmark

Forskrift 29. august 2012 nr. 842 om fastlegeordningen i kommunene

Forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte

Forskrift 12. mars 2014 nr. 273 om startlån fra Husbanken

7.6 Forarbeider

Innst. 87 L (2009-2010)	Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Ot.prp.nr.29 (1990-1991)	Om lov om sosiale tjenester mv. (sosialloven)
Ot.prp. nr. 103 (2008 – 2009)	Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Prop.91 L (2010-2011)	Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
Prop.130 L (2010-2011)	Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)
Prop.76 L (2011-2012)	Om lov om bustøtte (bustøttelova)
Prop.66 L (2013-2014)	Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpasninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenestepensjon)

7.7 Stortingsdokumenter utenfor lovbehandling

NOU 2001:22	Fra bruker til borger
NOU 2002:2	Boligmarkedene og boligpolitikken
NOU 2011:15	Rom for alle – En sosial boligpolitikk for fremtiden
St.meld. nr. 35 (1994-1995)	Velferdsmeldingen
St.meld. nr. 23 (2003-2004)	Om boligpolitikken
Innst. 5 S (2013–2014)	Innstilling fra finanskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014

7.8 Rundskriv

Rundskriv I – 29/1997 Omsorgsbolig - en veileder

Rundskriv 1-34/2001 – Sosialtjenestelovens kapitel 5.

Rundskriv U-10/2002 - Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold

Rundskriv U-5/2003- Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5.

Hovednr. 35 – Hovedrundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV, 22. juni 2012.

7.9 Retningslinjer og veiledere

Retningslinjer om tilskudd til tilpasning av bolig med mer, HB 8.B.28, av juni 2014

Retningslinjer om tilskudd til etablering i egen bolig, HB 8.B.29, av juli 2014

Retningslinjer for tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, HB 8.B.22, av juli 2014

Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjemsplasser og omsorgsboliger, HB 8.B.18, av juli 2014

Retningslinjer for grunnlån i Husbanken, HB 7.B.9, av juli 2014

Veileder for Husbankens grunnlån, HB 7.B.14, av februar 2014

Veileder i regelverk for bostøtte, HB 9.B.12, av september 2014

7.10 Nasjonal rettspraksis

Rt. 1990 s. 874 - Fusa-dommen

TOSLO-2004-6520

7.11 Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol

EMD 36448/97, av 4. mai 1999, Marzari v. Italy (admissibility avgjørelse)

EMD 39022/97, av 26. juni 2001, O'Rourke v. the United Kingdom (admissibility avgjørelse)

EMD 23848/04, av 26. oktober 2006, Wallová and Walla v. the Czech Republic

EMD 7205/02, av 9. oktober 2007, Stanková v. Slovakia

7.12 Uttalelser fra sivilombudsmannen

Sak 2007/385

Sak 2007/2342

Sak 2011/1689

7.13 Utgivelser fra departementene

Bolig for velferd 2014. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020). Kommunal- og moderniseringsdepartementet

På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (2005-2007). Kommunal og regionaldepartementet

Tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Husbanken, 21.01.2014

7.14 Utgivelser fra den øvrige forvaltning

Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016, Byrådssak 152.2/12, Oslo kommune Byrådet

Program for rådets arbeid 2010-2011. Rådet for funksjonshemmede, Oslo kommune.

7.15 Litteratur

Astrup, Kim Christian. Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel? NIBR-notat: 2014:103, Oslo 2014.

Bengtsson, Bo. Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory, inntatt i Scandinavian Political Studies Vol. 24 No. 4, 2001, s. 255-275.

Broch, Lars Oftedal. Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonens inkorporering i norsk rett, inntatt i Mennesker og rettigheter, 2000, s. 176-181

Hagstrøm, Viggo og Magnus Aarbakke. Obligasjonsrett, Oslo 2003.

Kittilsen, Bjørn og Aslak Syse. Retten til å bo – i et velferdsperspektiv, inntatt i Kritisk Juss 1997 s. 249-265.

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. Velferdsrett 1, 5 utgave, Oslo 2012.

Nielsen, Nikolaj. Rett til et hjem. Ejendomsret, privatliv og forsørgelse, København 2011.

Larsen, Erling Røed. Boligprisenenes utvikling, inntatt i SSBs Økonomiske analyser 5/2005 s. 26- 33

Nordahl, Berit (red.). Boligmarked og boligpolitikk, Trondheim 2012.

Skoghøy, Jens Edvin A. Dynamisk tolking i internasjonale domstoler som fenomen, problem og effektivitetsgaranti inntatt i Lov og Rett 2011 s. 511-530

Ytrehus, Siri (red.). Perspektiver på boligforskning. Artikkelsamling. Prosjektrapport 251. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo 1999.

7.16 Statistikk, undersøkelser, rapporter

Prosjektrapport 216, 1997 Bostedsløs i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet, av Ulfrstad. L-M. Norges byggforskningsinstitutt.

NIBR-rapport 2007:4 Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling, av Østerby E. Norsk institutt for by- og regionforskning

NIBR-rapport 2008:13 Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån, av Barlindhaug R m.fl. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NIBR-rapport: 2011:11 Omlegging av bostøtten i 2009 - Evaluering av det kommunale finansieringsbidraget, av Medby P. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NIBR-rapport 2011:13 På ubestemt tid Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger, av Johannessen K. m.fl. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NIBR-rapport 2013:5 Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging, av Dyb. E. m.fl. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NIBR-rapport 2013:6 Bostedsløshet i Norge 2012 - Omfang, kjennetegn og forklaringer, av Dyb. E. m.fl. Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOVA Skriftserie 4/2004 Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt, av Hellevik, Tale og Viggo Nordvik. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

NOVA Rapport 2/2011 Den norske bostøtten Effekter av en reform, av Nordvik V. m.fl. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Bærekraftig oppgradering av boligblokker - med fokus på miljøvennlig energibruk og universell utforming. Bakgrunnsrapport – Programmets forutsetninger og utfordringer, 2009. Av Buvik K. m.fl. SINTEF Byggforsk og NTNU Samfunnsforskning.

SSB - Boforhold, levekårsundersøkelsen 2012. Statistisk sentralbyrå.

Dokument nr. 3:8 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet

NBBL 2007 Kommunalt eide boliger i borettslag - Erfaringer med samarbeidsutvalg, av Hammarqvist K., Norsk boligbyggerlag

ECON Rapport 2005-096 Kommunenes arbeid med startlånet - Forslag til forbedringer

7.17 Nyhetsartikler

Nrk.no 27 august 2013

<http://www.nrk.no/fordypning/vokser-opp-med-knivtrusler-og-blod-1.11198916>

Husbanken.no 15 mai 2014

<http://www.husbanken.no/statistikk/storre-andel-av-husbankens-utlan-gar-til-boligsosiale-formal/>

Husbanken.no 3 oktober 2014

http://www.husbanken.no/aktuelt-presse/grunnlaan_avslag/

7.18 Nettsider

<https://www.sivilombudsmannen.no/organisasjon-og-saksomraader/category2847.html>

Om Sivilombudsmannen - Organisasjon og saksområder

<http://www.nhf.no/index.asp?id=61499>

Norges Handikap forbund – Bygg og uteområder - Bolig

<http://www.husbanken.no/om-husbanken/organisasjon-og-ledelse/>

Husbanken - Om Husbanken - Organisasjon og leiting

<http://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

Husbanken - Om Husbanken - Mål og strategier

<http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-enkeltpersoner/tilskudd-etablering-i-egen-bolig/>

Husbanken - Om tilskudd - Tilskudd til privatpersoner - Tilskudd til etablering i egen bolig

<http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bpi>

Forsiden - Priser og prisindekser – Boligprisindeksen - Boligprisindeksen, 3. kvartal 2014

http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kotra/aar/2014-06-25#content

Forsiden - Bygg, bolig og eiendom - Kommunale boliger - Kommunale boliger, 2013